

Tilburg University

Over het begrip "fair competition" in de Vereenigde Staten van Amerika

Wagenberg, A.H.A.M.

Publication date:
1939

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Wagenberg, A. H. A. M. (1939). *Over het begrip "fair competition" in de Vereenigde Staten van Amerika*. Teulings.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

A. H. A. M. VAN WAGENBERG

OVER HET BEGRIP
„FAIR COMPETITION”
IN DE VEREENIGDE
STATEN VAN
AMERIKA





22122

OVER HET BEGRIP „FAIR COMPETITION“ IN DE
VEREENIGDE STATEN VAN AMERIKA

OVER HET BEGRIP „FAIR COMPETITION” IN DE VEREENIGDE STATEN VAN AMERIKA

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN
DOCTOR IN DE ECONOMISCHE WETEN-
SCHAPPEN AAN DE KATHOLIEKE ECONO-
MISCHE HOOGESCHOOL TE TILBURG, OP
GEZAG VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS
DR. J. E. DE QUAY, HOOGLEERAAR IN
DE BEDRIJFSLEER, IN HET OPENBAAR TE
VERDEDIGEN IN HET GEBOUW VAN DE
HOOGESCHOOL OP MAANDAG 19 JUNI 1939
DES NAMIDDAGS TE 4 UUR

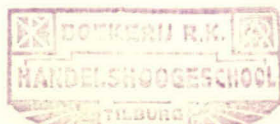
DOOR

ANDREAS HENRICUS ALPHONSUS
MAURITIUS VAN WAGENBERG

GEBOREN TE VLIJMEN



TEULINGS' UITGEVERS-MAATSCHAPPIJ — 'S-HERTOGENBOSCH



29840

Aan
Vader en Moeder

Deze studie biedt mij de gelegenheid U, Hoogleeraren en Lectoren aan de Katholieke Economische Hoogeschool, mijn oprechten dank te betuigen voor hetgeen U tot mijn wetenschappelijke vorming hebt bijgedragen.

In het bijzonder dank ik U, Hooggeleerde Cobbenhagen, voor den belangrijken steun, dien ik bij het schrijven van mijn proefschrift van U mocht ondervinden.

Aan hen, die, hier te lande of overzee, op eenigerlei wijze tot de tot standkoming van dit geschrift hebben bijgedragen, eveneens mijn welgemeenden dank.

INHOUD

	Bladz.
INLEIDING	9
 HOOFDSTUK I. — OVER HET CONCURRENTIEVRAAG- STUK IN HET ALGEMEEN.	 11
Par. 1. De concurrentie als maatschappelijk ver- schijnsel	11
Par. 2. De concurrentie op economisch terrein . .	14
Par. 3. De beteekenis van het winststreven voor de concurrentie	17
Par. 4. Over het objectieve doel der concurrentie	34
Par. 5. Het concurrentievraagstuk in de economische politiek	52
 HOOFDSTUK II. — WAAROM DE VEREENIGDE STATEN VAN AMERIKA INTERESSANT EN BELANG- RIJK ZIJN VOOR HET CONCURRENTIE- VRAAGSTUK.	 60
 HOOFDSTUK III. — DE ONTWIKKELING DER CON- CURRENTIEWETGEVING IN DE VEREE- NIGDE STATEN VAN AMERIKA TOT AAN DE INVOERING DER NATIONAL INDU- STRIAL RECOVERY ACT IN 1933	 73
Par. 1. De „Common Law” over de overeenkomsten die zijn in „restraint of trade”	73
Par. 2. De Sherman Act van 1890 en de Federal Trade Commission Act en de Clayton Act van 1914	77
Par. 3. De toepassing der Antitrustwetten in hare beteekenis voor het concurrentievraagstuk	85

HOOFDSTUK IV. — DE NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT VAN 1933.	108
Par. 1. Over het doel der „Codes of fair competition”	108
Par. 2. The National Recovery Administration . . .	112
Par. 3. Over den inhoud der Codes of fair competition	123
HOOFDSTUK V. — DE BETEKENIS DER NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT VOOR HET CONCURRENTIEVRAAGSTUK.	152
Par. 1. Inleiding en algemeene beteekenis der wet voor het concurrentievraagstuk	152
Par. 2. Over de regeling der loonconcurrentie . .	154
Par. 3. Over het verband tusschen de regeling der sociale voorwaarden en de regeling der concurrentie door middel van samenwerking tusschen bedrijfgenooten	161
Par. 4. Over de opvatting der wet en die van de Administration ten aanzien van de juiste wijze van regeling der concurrentie	170
Par. 5. Over het verband tusschen het concurrentievraagstuk en bepaalde onder de wet toegepaste vormen van concurrentieregeling. .	188
SLOTBESCHOUWING	203
AANHANGSEL : TEKST DER NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT.	217
LIJST VAN GECITEERDE WERKEN	223

INLEIDING

De maatregelen op economisch terrein, die door Franklin D. Roosevelt werden genomen en waarvan een groot aantal in-tusschen buiten werking is gesteld, hebben belangrijke problemen opgeworpen, van welke ik gemeend heb er een te moeten uitkiezen, n.l. het concurrentievraagstuk. Dit vraagstuk wint aan beteekenis in den huidige tijd tengevolge van de sterk veranderde economische omstandigheden en de meer doelbewuste opvatting over het economisch leven, waardoor zij, die met de leiding daarvan zijn belast, zich moeten bezinnen op tal van overgeleverde traditioneele concurrentievormen en concurrentiemiddelen.

Het was noodzakelijk om, alvorens tot de waardeering der onder de New Deal getroffen maatregelen tot regeling der concurrentie over te gaan, het concurrentievraagstuk in zijn algemeene beteekenis naar voren te brengen. Het eerste hoofdstuk handelt daarom over de beteekenis der concurrentie als sociaal verschijnsel en over de concurrentie als ordenend principe in het economisch leven. Het verband tusschen het winststreven en de concurrentie wordt nagegaan, terwijl de beteekenis der concurrentie voor de prijsvorming wordt toegelicht. Verschillende vormen van concurrentie worden besproken alsmede het standpunt, dat de Overheid inzake het concurrentievraagstuk dient in te nemen.

Het tweede hoofdstuk motiveert, waarom de keuze voor de studie van het concurrentievraagstuk is gevallen op de Vereenigde Staten van Amerika.

In het derde hoofdstuk worden eenige belangrijke wetten, voorafgaand aan de invoering der National Industrial Recovery Act in 1933, die de houding der Overheid ten aanzien van het concurrentievraagstuk weergeven, behandeld. Deze uiteenzetting was noodig om de sindsdien totaal gewijzigde opvatting der Overheid dienaangaande duidelijk naar voren te kunnen brengen. Uit de vergelijking der National Industrial Recovery Act met de aan de New Deal voorafgaande wetgeving blijkt vooral, dat de

inhoud van het begrip „fair competition” groote veranderingen heeft ondergaan. Daarom werd dit geschrift getiteld : „Over het begrip fair competition in de Vereenigde Staten van Amerika”.

Hoofdstuk vier bespreekt achtereenvolgens : Het algemeen karakter der National Industrial Recovery Act, de National Recovery Administration, die met de uitvoering der wet was belast, en verder den inhoud der Codes of fair competition, die de concurrentie voor iederen bedrijfstak regelden.

Hoofdstuk vijf handelt over de beteekenis der wet voor het concurrentievraagstuk, waarbij het begrip „fair competition” geanalyseerd wordt.

Tot slot werd gepoogd om de door Roosevelt verkondigde opvatting over wat is „fair competition” in een breeder licht te bezien.

HOOFDSTUK I

OVER HET CONCURRENTIEVRAAGSTUK IN HET ALGEMEEN.

Par. I : De concurrentie als maatschappelijk verschijnsel.

Het begrip concurrentie is, al speelt de concurrentie vooral in het economisch leven een groote rol, niet uitsluitend een economisch begrip, maar veeleer een begrip van het sociale leven. Concurrentie bestaat op verschillende levensgebieden, zij uit zich in velerlei vorm en zij komt voort uit verschillende motieven. Veelal treedt de concurrentie, in het bijzonder in het leven der menschen, op in verbinding met andere maatschappelijke verschijnselen. Echter ook in het dierenrijk en bij het plantenleven, al is zij daar niet geheel vrij, kan men van concurrentie spreken. De strijd om het bestaan in de dierenwereld bestaat gedeeltelijk in concurrentie, gedeeltelijk in strijd.

Dat de concurrentie, naar gelang het levensgebied, waarop zij zich afspeelt, en naar gelang het object, dat wordt nagestreefd, zich op verschillende wijze uit, behoeft nauwelijks verder betoog. In het plantenleven is het 't streven naar zonlicht en groei, in het dierenleven het streven naar voedsel en het verlangen naar kameraadschap, in het economisch leven in het algemeen het streven naar winst, dat de maat aangeeft, waarop zal worden geconcentreerd. De strijd tusschen geestelijke richtingen, bijv. op het gebied der religie of kunst voltrekt zich op geheel andere wijze dan in de economie. En ook binnen ieder levensgebied, zooals bijv. in het economisch leven, is de vorm der concurrentie, naar gelang het beroep, dat wordt uitgeoefend en naar gelang de kennis en de intelligentie der deelnemende partijen varieert, verschillend. De industrieel, de bankier, de handelaar, zij concurreeren allen op verschillende wijze en met verschillende middelen. Het feit, dat de concurrentie zooveel aspecten heeft, zich op zoo verschillende wijze uit en daarbij meestal ook nog

verbonden is met andere sociale verschijnselen, maakt het uiterst moeilijk het begrip te definieeren.

Von Wiese meent, dat men van concurrentie kan spreken, wanneer door meerdere personen, groepen van personen, of abstracte collectiva hetzelfde doel wordt nagestreefd.¹⁾ Daarbij maakt hij onderscheid tusschen concurrentie en conflict, al voegt hij daaraan de opmerking toe, dat de concurrentie, al is dit niet noodzakelijk, dikwijls tot conflict zal leiden, wanneer beide partijen zich tegen elkander keeren en opzettelijk pogen te verhinderen, dat de andere partij tot haar doel geraakt. Zij houdt dan echter op concurrentie te zijn. Soms leidt concurrentie echter tot samenwerking, wanneer beide partijen meenen, dat een compromis te prefereeren is boven strijd.

Hamilton zegt over concurrentie „Competition is rivalry subdued into organization by rules of game” en hij betoont vooral het rivaliteitskarakter der concurrentie, georganiseerd naar zekere spelregels.²⁾ Deze definitie van Hamilton leidt ertoe, dat men slechts daar van concurrentie kan spreken, waar een zekere gelijkheid tusschen de concurreerende partijen bestaat. Immers van rivaliteit is slechts daar sprake, waar de betrokken partijen ongeveer gelijken tred houden en hun concurrentievermogen niet al te zeer verschilt. Overigens is deze definitie vanwege het kenmerk van spel, dat hij aan de concurrentie toekent, interessant.³⁾

Dat de concurrentie niet uitsluitend een economisch begrip is, blijkt ook hieruit, dat de beperktheid der stoffelijke goederen niet noodzakelijk is om concurrentie te voorschijn te roepen. Men kan immers ook daar van concurrentie spreken, waar meerdere personen, die hetzelfde doel nastreven, pogen een betere plaats te verkrijgen. Hier is het verwerven van eer of macht of enkel de rivaliteit tusschen meerdere personen reeds voldoende om tot concurrentie te geraken. En ook in het economisch leven treden deze drijfveeren, gemengd met economische motieven op. Het is overigens een door ieder waarneembaar feit, dat ook op andere levensgebieden dan het economische, concurrentie

¹⁾ Handwörterbuch der Staatswissenschaften : Konkurrenz.

²⁾ Encyclopedia of social sciences : Competition.

³⁾ Zie hoofdstuk I, par. 3.

bestaat en misschien is de strijd daar, omdat hij wordt veroorzaakt door niet-economische en dikwijls ook persoonlijke motieven, nog vinniger. De strijd tusschen geestelijke richtingen op het gebied der religie, kunst en op het terrein der politiek is hiervan het duidelijke bewijs.

De beteekenis der concurrentie als sociaal verschijnsel bestaat daarin, dat zij met andere sociale verschijnselen, zooals bijv. traditie en vererving, een maatschappelijk ordeningsprincipe is en wel, doordat zij, als uitkomst, ieders aanspraken, op hetgeen ter beschikking is, beperkt en aldus aan ieder een bepaalde plaats en functie in het geheel van maatschappelijke betrekkingen aanwijst. De concurrentie veroorzaakt dus een selectieproces en daardoor vertegenwoordigt zij tevens een bepaalden vorm van maatschappelijke organisatie. Dit leidt von Wiese ertoe te concluderen dat, wil de concurrentie behoorlijk haar taak in het maatschappelijk verkeer vervullen, een zekere mate van persoonlijke vrijheid en tevens ook de mogelijkheid van verplaatsing aanwezig moeten zijn. ¹⁾ Dit beteekent tevens, dat andere ordenende principes zooals traditie en vererving niet een te grooten invloed mogen uitoefenen. En verder volgt uit deze doelstelling, dat de concurrentie niet tot conflict, tot strijd mag worden, wil zij inderdaad een regelen invloed uitoefenen. Van den anderen kant beteekent dit echter niet, dat zij onder bepaalde omstandigheden niet tot een zekere samenwerking zou mogen leiden, wanneer zij daardoor beter haar functie in het maatschappelijk verkeer zou kunnen uitoefenen.

In het voorafgaande zijn, naar ik meen, de noodzakelijke elementen aanwezig om tot een algemeene definitie der concurrentie te komen en resumeerende, zou ik haar met von Wiese thans aldus willen omschrijven, dat zij is een maatschappelijk verschijnsel, dat, voortspruitend uit het naast elkaar streven van personen, groepen van personen, of geestelijke richtingen tot hetzelfde doel, aan die personen, groepen van personen en richtingen een bepaalde plaats en functie in het maatschappelijk leven aanwijst. En het begrip concurrentie drukt dus dat bepaalde complex van sociale betrekkingen uit, dat ontstaat uit deze gelijkgerichte strevingen.

¹⁾ Handwörterbuch der Staatswissenschaften : Konkurrenz.

Het concurrentievraagstuk heeft twee aspecten. Men kan het namelijk bezien van den kant van hen, die met elkaar concurreren en die door hun concurrentiegedrag op elkaar invloed uitoefenen en van den kant der maatschappij, dat zijn de gevolgen der concurrentie voor de maatschappij in het algemeen. Beide aspecten worden hier, althans voor zoover het betreft de economische zijde van het concurrentievraagstuk, nader uiteengezet.

Par. II : De concurrentie op economisch terrein.

Voor de bewering, dat de concurrentie een ordenend principe is, is de functie, die zij in het economisch leven uitoefent, een duidelijk bewijs. „In een maatschappij”, zoo zegt Cobbenhagen, „waarin de leden bij de aanwending van hun koopkracht vrij zijn te kiezen, welke behoeften zij zullen bevredigen en waarin de producenten vrij zijn arbeid en kapitaal aan te wenden in de door henzelf gekozen productierichting, ontstaat een concurrentiestrijd. Met elkaar concurreren zoowel de koopers onderling, de verkoopers onderling, en tevens de koopers en verkoopers, over en weer. De concurrentiestrijd, waarbij het gaat om het vaststellen van den prijs, waarvoor het goed of de dienst ter beschikking komt van den kooper, voltrekt zich als regel op de markt”.¹⁾

Hoe is nu dat verband tusschen de concurrentie en de maatschappij met economische zelfverantwoordelijkheid en arbeidsverdeeling, waarvan wij hier uitgaan en hoe verricht de concurrentie die ordenende functie ?

De concurrentie op economisch terrein spruit voort uit de beperktheid der goederen in het economisch leven, hetzij door absolute schaarschte, hetzij doordat de productie daarvan offers vergt, eenerzijds, en de beperktheid der koopkrachtige behoeften anderzijds. Daardoor ontstaat, van den kant der vragers gezien, een wedloop om de goederen der aanbieders in handen te krijgen. De aanbieders omgekeerd wedloopen om het inkomen der aanvragers te bemachtigen.

In onze maatschappij met economische zelfverantwoordelijk-

¹⁾ Katholieke Encyclopaedie : Concurrentie.

heid en arbeidsverdeling, waar geruild moet worden en waar offers en opbrengst in prijzen worden uitgedrukt om te kunnen beoordeelen of men economisch produceert en of ruilvoordeel kan worden behaald, neemt deze wedloop den vorm aan van het streven naar een overschot, van winststreven dus en veroorzaakt aldus de concurrentie. Omgekeerd moet dit winststreven der afzonderlijke deelnemers, dat tevens de maat aan geeft voor ieders aandeel in de beschikbare hoeveelheid goederen, beperkt en maatschappelijk geordend worden en dit geschiedt dan weer door de concurrentie, die de verschillende op de markt tot uiting komende strevingen door middel der prijsvorming in evenwicht brengt. Er bestaat dus een wisselwerking tusschen winststreven en concurrentie, welke wisselwerking zich op de markt voltrekt en wel als volgt.

Op de markt komen, daartoe gedreven door het winststreven, vragers en aanbieders van goederen en diensten bij elkaar, resp. om te koopen en te verkoopen. Iedere aanbieder tracht nu op de markt het door hem aangeboden goed of de door hem aangeboden diensten aan zoo hoog mogelijken prijs te verkoopen. Daartoe richt hij zich dan in eerste instantie tot die aanvragers, die bereid zijn hem den hoogsten prijs te betalen. Bij dit streven ontmoet hij echter andere aanbieders, concurrenten, die eveneens pogen die vraag tot zich te trekken, die bereid is een hoogen prijs te besteden. De concurrentie heeft hier dus vermeerdering van het aanbod tengevolge en verzwakt daardoor de marktpositie van het aanbod ten gunste van de vraag. Dit heeft prijsdaling tengevolge. Van den kant van de vraag valt hetzelfde verschijnsel te constateeren, zij het dan in omgekeerde richting. Hier verhindert de concurrentie tusschen de koopers onderling, m.a.w. de toename der vraag, dat het aanbod in een afhankelijke positie wordt gebracht. Dit proces leidt er nu verder toe, dat op de markt voor een en hetzelfde goed een en dezelfde prijs tot stand komt en wel de prijs, die vraag en aanbod in overeenstemming brengt en daarmee is dus aan het winststreven paal en perk gesteld.¹⁾ Het boven

¹⁾ Deze prijsuniformiteit mag niet al te strikt worden opgevat, daar zij, hetzij ongewild, tengevolge van de imperfectie van de markt, hetzij gewild, b.v. door merkaanduiding, dikwijls wordt doorbroken. Zie ook hoofdstuk I, par. 4.

omschreven proces valt, althans in groote lijnen, waar te nemen zoowel op de consumptiemiddelenmarkt als op de productiemiddelenmarkt. Op de productiemiddelenmarkt bezorgt de concurrentie der ondernemers door middel van de prijsvorming de verdeling der inkomens. Op de consumptiemiddelenmarkt vormt zich onder den druk der concurrentie de prijs, die de beschikbare hoeveelheid goederen aan de beschikbare koopkracht toewijst. De vergelijking van de prijzen der beide markten maakt het mogelijk de productiemiddelen in die richting te investeren, waar het grootste overschot wordt verwacht. Daardoor brengt de concurrentie nivelleering der opbrengst en zorgt zij voor een bepaalde kapitaalsdistributie. Op beide markten maakt de uniformiteit der prijzen het zoeken naar evenwicht tusschen prijzen en kosten mogelijk, waardoor tevens de omvang der productie wordt bepaald.

De concurrentie verricht echter niet steeds die reguleerende functie. Dit zal met name niet het geval zijn, wanneer het winststreven niet consequent wordt opgevolgd of waar het marktmechanisme niet voldoende of niet juist de richting aangeeft, waarheen het winststreven zich moet wenden. Heel dikwijls ook wordt, wanneer de krachtverhoudingen der partijen sterk verschillen en de sterkere meent den zwakkere door strijd te kunnen overvleugelen of wanneer er weinig economische ruimte bestaat, de concurrentie tot conflict en verliest daardoor haar reguleerend karakter. In ieder geval zal bij een groot krachtverschil der concurrenten de bereidheid van partijen om samen te werken geringer zijn dan in het geval, dat de partijen ongeveer even sterk zijn. Op sarcastische wijze drukt Chesterton dit strijd karakter der tegenwoordige concurrentie uit, wanneer hij, sprekend over de „old fashioned english middle class”, zegt : „they had been granted no glimpse of our later and loftier vision, of that more advanced and adventurous conception of commerce, in which a business man is supposed to rival, ruin, destroy, absorb and swallow up everybody else's business”.¹⁾

Uit de boven geconstateerde wisselwerking tusschen winststreven en concurrentie, het winststreven als oorzaak der concurrentie, de concurrentie via de prijsvorming als regulator van

¹⁾ G. K. Chesterton : Autobiography, p. 10.

het winststreven, volgt, dat het concurrentievraagstuk twee kanten heeft, n.l. een subjectieven kant, — dat zijn de bedoelingen dergenen, die concurreeren — en een objectieven kant, — dat is het objectieve doel der concurrentie. Dienovereenkomstig valt de behandeling van het concurrentievraagstuk thans verder uiteen in twee deelen, het eene deel over de beteekenis van het winststreven voor de concurrentie, het andere deel over de beteekenis der concurrentie van maatschappelijk standpunt. Daarbij sluit aan een onderzoek naar de gronden, die de Overheid het recht geven, zich met het concurrentievraagstuk te bemoeien.

Par. 3 : De beteekenis van het winststreven voor de concurrentie.

In de voorafgaande beschouwing werd, om niet op het vraagstuk vooruit te loopen, aangenomen, dat de concurrentie door het winststreven wordt veroorzaakt. Deze bewering eischt een nadere toelichting.

„Since the light of psychological criticism”, zoo zegt Knight, „has been turned upon economic theory there has been a growing recognition of the inadequacy of the old treatment of production as mere sacrifice or pain undergone exclusively for the sake of consuming the product. The satisfaction derived from consumption itself is seen to be derived largely from the social situation rather than from the intrinsic qualities of the goods, while the mere fact that wealth is so largely accumulated or devoted to all sorts of purposes manifestly not in view when its production was undertaken, is sufficient to prove that consumption is not the only motive of production”.¹⁾

Hetgeen Knight hier zegt over de gebrekkige motiveering der moderne productie, als zou deze subjectief gezien, van den kant der subjecten dus, voldoende grond vinden in de behoefte naar het te produceeren goed, is in haar geheel toepasselijk op het concurrentievraagstuk en wel om dezelfde reden. Ook hier kan de simpele verklaringswijze, als zou de concurrentie uitsluitend worden veroorzaakt door het streven naar behoefte dekking of

¹⁾ F. H. Knight : The ethics of competition, London 1936, p. 59.

alleen door het streven naar winst, niet bevredigen.¹⁾ Want zij schiet tekort, waar het betreft de verklaring van vele handelingen in het economisch leven, waar het winstmotief nauwelijks te ontdekken valt of althans niet voldoende aan de oppervlakte treedt om als het motief te kunnen gelden.

De dikwijls kapitaalverspillende strijd tusschen „captains of industry” eenvoudig als het streven naar behoefte dekking of als winststreven te zien, is — het behoeft nauwelijks nadere toelichting — een aan de werkelijkheid niet beantwoordende constructie. Indien hier het winstmotief het eenige motief ware, zou de bereidheid van partijen om den strijd te staken en op eenigerlei wijze tot samenwerking te komen grooter zijn dan zij in werkelijkheid is. En toch zijn het deze reuzen van het economisch leven, die in hun persoonlijk leven dikwijls zeer sobere levensopvattingen huldigen, die den felsten concurrentiestrijd vertoonen.

Iedere uitbreiding der onderneming uit winststreven te verklaren — het economisch leven getuigt het — is onwerkelijk. Veelal spelen hier psychologische factoren als eerbij, rivaliteit, en dergelijke een belangrijke rol en zij verleiden den ondernemer soms tot een expansie, die hij op den duur niet kan handhaven. De ideale combinatie van een goed ondernemer en een goed financier te zijn, is niet het bezit van allen, die in het economisch leven een belangrijke functie vervullen. De trots van den boer om zijn grondbezit te vergrooten en steeds opnieuw zijn gespaarde middelen voor grondaankoop te besteden, is in vele gevallen eerder een uiting van eerbij dan van winststreven. Schumpeter's „Freude an neuen Kombinationen” herinnert er ons nu verder aan, dat somtijds ondernemingen worden opgericht of uitgebouwd uit een innerlijken drang om iets tot stand te brengen of vanwege de bevrediging, die het scheppen van iets nieuws nu eenmaal meebrengt, waarbij het bereikte resultaat, de winst, dan slechts „Erfolgsindex” is.²⁾

¹⁾ Aangezien sommigen meenen tusschen behoefte dekking en winststreven verschil te moeten zien, maak ik met opzet deze onderscheiding. Zie ook M. J. H. Cobbenhagen: De verantwoordelijkheid in de onderneming, 1927, p. 27 e.v.

²⁾ J. Schumpeter: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München & Leipzig, 1935, p. 138.

Er zijn ondernemers, die, nadat hun eerste ondernemen met succes is bekroond, een onverzadigbaren bouwlust en expansiezucht vertoonen, die nauwelijks door de economische verhoudingen in den betreffenden bedrijfstak valt te rechtvaardigen. Anderen streven naar een mechanische perfectie van hun bedrijf, waarvoor uit rentabiliteitsoogpunt zeker geen voldoende verklaring aanwezig is. Weer anderen streven naar de vervolmaking van hun product zoodanig, dat zij verwaarloozen zich af te vragen of de consument bereid is deze meerwaarde door het betalen van een hooger prijs te beloonen. Taussig wijst ons echter aan de hand van interessante voorbeelden op het feit, dat bij hen, die met bijzondere technische gaven zijn uitgerust, in het algemeen de winstprikkel voldoende sterk is om zich met een zakenman te associeeren.¹⁾

Daarnaast zijn er voorbeelden te over in het economisch leven, die aantonen, dat de winstprikkel door andere motieven belangrijk wordt versterkt. Dit geldt met name voor hen, die reeds een zekere mate van financieele onafhankelijkheid hebben verkregen en het streven naar meer bezit als middel zien om zich macht en aanzien te verschaffen en langs de maatschappelijke ladder op te stijgen. En ook in de moderne onderneming, waar, zooals wij nog zullen zien, de band met den persoon losser is, treedt het winststreven consequenter op.

Deze voorbeelden toonen reeds voldoende aan, dat het motief van het winststreven gemengd met andere motieven optreedt en door deze soms wordt versterkt, soms ook wordt verzwakt en dat de motiveering van het economisch handelen uitsluitend door het winststreven onvoldoende is. Een uitsluitende verklaring door het winstmotief zou dan ook tot het ontdekken van tegenstrijdigheden in het economisch handelen leiden.

Een onderzoek naar de beteekenis van het winststreven voor het economisch leven en dus ook voor de concurrentie, want bijna alle economisch handelen voltrekt zich in onze maatschappij via een concurrentieproces, is daarom belangrijk, omdat in het algemeen mag worden aangenomen, dat de sterkte van het winststreven bepalend is voor de intensiteit der concurrentie en omdat het de subjectieve bedoelingen dergenen zijn, die concur-

¹⁾ F. W. Taussig : *Inventors and Moneymakers*, New York, 1915.

reeren, die aan de concurrentie concreten vorm en inhoud geven. Indien nu naast het winststreven nog andere motieven optreden, die tot economisch handelen aanzetten, is dus de vraag, hoe verhouden zich deze motieven tot het winststreven, versterken zij dit of oefenen zij misschien ook een remmenden invloed uit en wat is diens gevolg hun invloed op de concurrentie? Immers het is niet het geld als zoodanig, dat in het algemeen wordt nagestreefd, doch datgene, waartoe het kan dienen. „Money is a means towards ends”, zoo zegt Marshall, „and if the ends are noble, the desire for the means is not ignoble”, en daarom is de vraag naar de beteekenis van het winststreven voor de concurrentie een vraag naar de motieven, die den achtergrond van dit winststreven vormen.¹⁾ Daarbij beperk ik mij tot een onderzoek bij hen, die leidende functies in het economisch leven uitoefenen en daardoor het concurrentieproces in belangrijke mate beïnvloeden. En dat zijn in het algemeen degenen, die aan het hoofd eener onderneming, groot of klein, gesteld zijn.

Men zou, uitgaande van het winststreven als grondmotief, de overige drijfveeren, die het economisch handelen beïnvloeden, kunnen splitsen in motieven, die dit winststreven beperken en andere, die dit streven naar winst sterk aanwakkeren en wel op grond van het volgende verschijnsel.

Het is een algemeen bekende en aanvaarde wet in het economisch leven, dat de subjectieve waarde van een stoffelijk goed en ook van het geld afneemt, naar gelang het bezit van dit goed of geld vermeerderd. Toch zal bij sommigen, ook wanneer aan de dekking der stoffelijke behoeften weinig of geen aandacht meer behoeft te worden geschonken, het verlangen naar eer en macht in het middelpunt der belangstelling blijven staan en zullen bij velen naast het winststreven, of ook zelfs zonder dit, andere motieven stimuleeren om op economisch terrein iets tot stand te brengen. Naar mijn meening kan men deze ontwikkeling in twee phasen kenschetsen en wel als volgt.

In de eerste phase treedt dan die categorie van ondernemers op, voor wie het economisch handelen als middel dient om zich het bestaan te verzekeren en voor wie het behoeftendekkings-

¹⁾ Alfred Marshall : Principles of Economics, 8th. edition, 1920, London, p. 22.

principe het belangrijkste motief is, dat hen tot economische werkdadigheid aanzet. Dit type, dat het economisch handelen vooral ziet als middel om tot behoeftenbevrediging te geraken, waarbij dan weer de achtergrond kan zijn, hetzij de plicht om voor het gezin te zorgen, hetzij om de latere levensjaren zorgeloos te kunnen genieten, zal, indien dit doel bereikt is, zich daarmee tevreden stellen en wanneer de gelegenheid zich voordoet, uit zaken terugtreden. Ofschoon nu het behoeftendekkingsprincipe, dat hier als „Leitmotiv” dient, op zeer elastische wijze kan worden geïnterpreteerd — immers het begrip behoefte is zeer rekbaar en zijn inhoud hangt af van allerlei omstandigheden en daaronder valt zeker ook de zorg voor de toekomst en het streven naar een geleidelijk opstijgen in een hogere maatschappelijke klasse — wordt het winststreven door deze doelbepaling tot een zekere grens beperkt.

De tweede phase omvat nu diegenen, voor wie het behoeftendekkingsprincipe niet voldoende motief is om in het economisch leven werkzaam te zijn en die, nadat de bestaanszekerheid, hoe ruim deze ook moge worden genomen, is verzekerd, daartoe door andere motieven gedreven, in het economisch leven werkzaam blijven. Deze motieven kunnen zijn het behalen van macht en aanzien, het verlangen om iets op economisch terrein tot stand te brengen, scheppingsdrang dus, motieven van altruïstischen of philanthropischen aard, en dikwijls ook het genoegen, dat het vechten, het strijden verschaft, nadat een zekere financiële onafhankelijkheid is bereikt, sportieve overwegingen derhalve. ¹⁾ Ofschoon deze motieven meestal gemengd optreden, zou ik daarbij vooral aandacht willen schenken aan het spelkarakter, dat het economisch leven voor sommigen heeft, waarbij dan het bereikte resultaat, de winst, moet dienen als bewijs, dat het spel goed gespeeld is. De aandacht voor deze categorie is temeer noodig, omdat dit type in het algemeen belangrijke plaatsen in het economisch leven heeft bezet. ²⁾

¹⁾ Ofschoon altruïstische motieven in het economisch leven een rol spelen, meen ik te moeten betwijfelen, dat hun invloed groot zou zijn. Ik zie altruïstische neigingen eerder als resultaat van financieel succes dan als prikkel daartoe. Zie ook, F. W. Taussig : *Inventors and Moneymakers*, New York, 1915.

²⁾ Onder degenen, die op het spelkarakter, dat het economisch handelen voor sommigen heeft, wijzen, zou ik willen noemen : F. W. Taussig : *Inventors and Moneymakers*, New York, 1915. A. Marshall : *Principles of Economics*, 8th.

In al deze gevallen wordt het winststreven, doordat het noch kwantitatief — immers macht en aanzien zijn begrippen met zeer rekbaren inhoud, en spel wordt dikwijls tot hartstocht — noch kwalitatief — het geld kan tot alles leiden — door een doel begrensd is, tot zelfstandig doel. En dit geldt met name daar, waar de ondernemer, doordat hij in de onpersoonlijke, consequent naar winst strevende onderneming is ingelijfd, geneigd is om de beperkte doelstelling van den economischen arbeid uit het oog te verliezen.

Het is moeilijk het menschdom naar types in te deelen en toch niet kunstmatig te zijn. Toch is de bovengemaakte indeeling, ondanks haar kunstmatig karakter, gerechtvaardigd, omdat zij ons op een belangrijke tegenstelling attent maakt. En wel de tegenstelling tusschen het winststreven als middel om tot behoeftenbevrediging te geraken, als prikkel dus, en het winststreven als zelfstandig doel en als spel. Deze tegenstelling moge ik thans aan de hand van twee vergelijkingen illustreeren.

Wanneer men tegenover elkaar stelt de ouderwetsche familievennootschap of de eenpersoonsonderneming en de moderne grootonderneming, zooals zij thans gegroeid is, blijkt, dat in de moderne grootonderneming het winststreven veel consequenter, veel rationeeler en veel doelbewuster wordt opgevat dan in de aan een of meer personen vastgekoppelde kleine onderneming. Dit vloeit voort uit het feit, dat, zoodra de onderneming een zekere hoogte heeft bereikt en tot een eigen zelfstandigheid is gekomen, naast de persoonlijke doelstelling dergenen, die in de onderneming werkzaam zijn, de onderneming haar eigen eischen gaat stellen en deze zelfs de subjectieve bedoelingen gaan verdrijven. Terwijl nu het winststreven, zoolang het aan een persoon verbonden is, beperkt, en door allerlei irrationeele factoren en soms ook ethische motieven geremd wordt, wordt het in de zelfstandige onderneming, los van den persoon, tot absoluut doel. „En wanneer nu deze doelstelling zuiver consequent wordt nagestreefd”, aldus Cobbenhagen, „kan het niet anders of het geheele plan der werkzaamheid in de onderneming moet daarvan het

edition, 1920, London, p. 23. F. H. Knight : *The Ethics of Competition*, London, 1935, p.p. 46 en 47. J. M. Clark : *Social Control of Business*, Chapt. 9. P. H. Douglas : „The Reality of non-commercial incentives in economic life” in *The Trend of Economics*, ed. by R. G. Tugwell, New York, 1935, p. 153.

kenmerk dragen. Het doel drukt daarop het zegel van het onpersoonlijke, het rationeele, het berekende, dat van zulk een ijzere en harde logica getuigt, dat het beangstigt.”¹⁾

Daaruit volgt nu in betrekking tot de concurrentie verder, dat de concurrentie in deze moderne onderneming, waar het streven naar winst tot absoluut doel wordt verheven en wanneer dit niet door andere motieven geremd wordt, veel consequenter en meedoogenloozer zal zijn dan in de onderneming, waar de scheiding tusschen persoon en zaak nog niet scherp gesteld is. En dat, waar het winststreven onbegrensd is, ook de concurrentie zich geen enkele beperking zal laten welgevalen en iedere vorm van concurrentie als geoorloofd zal worden beschouwd, die dit doel beter helpt te bereiken. Dit beteekent verder ook, dat, indien het rentabiliteitsstreven eischt, dat de concurrentie wordt uitgeschakeld, ieder middel daartoe, voor zoover het niet met de positieve wet in strijd is, voor gerechtvaardigd wordt gehouden. Noch persoonlijke ethische motieven, noch sociaal-ethische overwegingen, tenzij zij in het winststreven passen, mogen in deze opvatting, wanneer zij consequent wordt door-gedacht, remmen. Men zou bijna kunnen zeggen, al schuilt hierin zekere overdrijving, de moderne onderneming duldt geen concurrentie, zij duldt geen naast elkaar, en wanneer zij dus wil groeien en de economische ruimte beperkt is, moet de strijd tot het einde worden uitgevochten.²⁾

Nog op een andere wijze zou ik deze tegenstelling willen toelichten en wel door de vergelijking van de Katholieke en de Calvinistische opvatting over het doel van den economischen arbeid.

Volgens de Thomistische wijsbegeerte is de arbeid, omdat hij den mensch in staat stelt om in zijn onderhoud te voorzien, en omdat hij het mogelijk maakt de menschelijke persoonlijkheid te vervolmaken, een der middelen, die den mensch gegeven zijn om zijn Schepper te kunnen dienen en te kunnen eeren. Hieruit volgt dus reeds, dat de mensch tot arbeid verplicht is, maar

¹⁾ M. J. H. Cobbenhagen : De verantwoordelijkheid in de onderneming” 1927, p. 29.

²⁾ Deze tendenz tot vernietiging van de concurrenten is vooral waarneembaar in die bedrijfstakken, wier productiecapaciteit te groot is voor de vraag en waar ieder der deelnemers poogt door uitbreiding of volbezetting tot een loonenden kostprijs te geraken.

tevens ook, dat de arbeid en dus ook het economisch handelen van den mensch slechts een relatieve waarde heeft en enkel in zooverre nuttig en noodzakelijk is, voor zoover hij den mensch behulpzaam is om zijn hoogste doel beter te kunnen bereiken. De arbeid mag echter nooit tot zelfstandig doel worden verheven, en hij mag er ook niet toe leiden, dat de andere middelen, die den mensch te zijner vervolmaking zijn geschonken, niet voldoende benut kunnen worden.

Deze teleologisch georiënteerde opvatting leidt nu in betrekking tot het winststreven tot het aanhangen van het behoeftendekkingsprincipe. Immers het behoeftendekkingsprincipe, dat den arbeid ziet als middel tot behoeftenvoorziening, en het doel van den arbeid beperkt tot het verkrijgen van voldoende middelen om in het levensonderhoud te voorzien, en het streven naar winst daar boven uit als ongemotiveerd beschouwt, zal den mensch in het streven naar bezit remmen tot datgene, wat hij naar staat en stand behoeft en zal ervoor waken, dat de mensch de waarde van den arbeid overschat en haar een te groote plaats in het menschelijk leven laat innemen.

Ofschoon nu in de Middeleeuwen, dank zij de weinig ingewikkelde economische verhoudingen en de indeeling der maatschappij naar standen overeenkomstig den beroepsarbeid, het behoeftendekkingsprincipe reeds van zelf meer naar voren is gekomen dan in onze dynamische en ondernemingsgewijze maatschappij, blijft toch ook voor de moderne Katholieke sociologische opvatting de grondslag, waarop dit principe berust, dat is het zien van den arbeid als middel en niet als doel, haar waarde behouden.¹⁾ Ook in de moderne Katholieke opvatting heeft de arbeid een beperkte doelstelling en mag hij niet tot absoluut doel worden verheven. En al zal het behoeftendekkingsprincipe thans veel ruimer moeten worden geïnterpreteerd dan voorheen, en ook het equivalentieprincipe, nu de prijs op de markt wordt bepaald, een anderen inhoud hebben, blijft toch ook hier het onbeperkte en onverzadigbare winststreven ongeoorloofd.

¹⁾ Voor de Middeleeuwsche opvatting over het streven naar winst verwijs ik verder naar J. B. Kraus : *Scholastik, Puritanismus und Kapitalismus*, München en Leipzig, 1930, erster Abschnitt, der Mittelalterliche Hintergrund. Vergl. ook, F. A. Weve : *Ontstaan en karakter der moderne maatschappij*. (Verslagboek van de sociale week van Rolduc, 1930).

De mensch heeft niet enkel den persoonlijken maar ook den maatschappelijken plicht om te arbeiden. Deze verplichting heeft hij tegenover het algemeen welzijn. Hier geldt dan echter eveneens, dat de arbeid moet worden gewaardeerd naar zijn nuttigheid of noodzakelijkheid voor dit algemeen welzijn, als middel dus.

Vergelijken wij deze opvatting thans met de Calvinistische zienswijze over het doel van den arbeid.

Terwijl in de Katholieke opvatting de arbeid, zooals wij boven zagen, slechts een relatieve waarde heeft, begrensd door het doel, dat de arbeid heeft en naar deze objectieve doelstelling gewaardeerd moet worden, ziet het Calvinisme den arbeid allereerst als een daad van plichts vervulling, als een daad van gehoorzaamheid tegenover God, zonder den arbeid te waardeeren naar het doel, waarvoor hij dient. „Doordat nu het accent voor de waardeering”, aldus Cobbenhagen, „minder valt op den concreten doelinhoud, maar meer op de aan allen arbeid gemeenschappelijke formeele zijde, het vervullen van den plicht, krijgt de arbeid op zichzelf, onafhankelijk van zijn concreten inhoud, een verdienstelijk karakter.”¹⁾ Ofschoon deze zienswijze over den arbeid niet noodzakelijk ertoe behoefte te leiden, dat deze tot absoluut doel wordt verheven en als het eenige van waarde behoefte te worden beschouwd, tendeert deze sterk religieus georiënteerde opvatting van den arbeid ertoe, dat zijn waardeering hier, waar de begrenzing door een doel is weggefallen, grooter is dan in de Thomistische opvatting.

Kraus meent nu, dat deze religieuze opvatting van den arbeid den Puriteinschen zakenman — en daarbij wijst hij op de Angelsaksische denkwijze, die graag economische motieven door ethische rechtvaardigt — uitstekend te pas gekomen is om den beroepsarbeid tot absoluut doel te verheffen en het winststreven zeer sterk op den voorgrond te stellen en dat de Puriteinsche opvatting van den arbeid de opkomst van het kapitalisme heeft versneld. In ieder geval heeft de Puriteinsche opvatting ertoe geleid, dat aan den materieelen arbeid een waarde en beteekenis werd toegekend zooals nergens anders, en dat de vervolmaking in het beroep en

¹⁾ M. J. H. Cobbenhagen: Het vraagstuk van de werktijdverkorting, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, Nov. 1935, en verder ook J. B. Kraus: Scholastik, Puritanismus und Kapitalismus.

het volkomen opgaan daarin als het hoogste werd aangezien. En daarbij ontdekte men tevens een innig verband tusschen het bezit als gevolg van deze vervolmaking en religieuze plichtsvervulling, zoodat het den Puritein haast voorkwam, dat zijn verdiensten voor God moesten worden gemeten naar de geldsom, die hij heeft opgestapeld.¹⁾ In dezen gedachtengang is dan verder de armoede en ook de werkloosheid als een teeken van luiheid, minderwaardigheid en als straf Gods te beschouwen, welke ondeugden met lage loonen en langeren arbeidstijd moeten worden gecorrigeerd.

Het Puritanisme associeerde zich nu verder met het Individualisme, dat de Puriteinsche mentaliteit vanwege de verheerlijking van het individu uitstekend lag, door zich eveneens tegen economische vrijheidsbeperking, tegen monopolies, tegen ingrijpen in de economische wetten, tegen sociale verplichtingen en voor vrije concurrentie en „laissez faire laisser aller” uit te spreken. En daarbij stelde het zich tevens op het standpunt, dat niet het equivalentieprincipe of het behoeftebedekkingsprincipe, maar het streven naar de grootst mogelijke winst het individu bij zijn economischen arbeid moest leiden.

Ofschoon nu dit Puriteinsche kapitalisme sinds zijn opkomst zeker heel veel van zijn scherpste heeft verloren, en ik allerminst tot een rechtstreeksch verband zou durven concludeeren tusschen deze Puriteinsche opvatting over het doel van den arbeid en het moderne kapitalisme — daaraan zijn eerder andere, ook strikt economische oorzaken, schuldig — zou ik toch twee kenmerken van dit Puritanisme in het economisch leven van vandaag willen terugzien en dit met name bij den Angelsakser. Deze kenmerken zijn de zeer groote waardeering voor allen economischen arbeid, waaraan alle andere cultuurwaarden ondergeschikt worden gemaakt en die voor hen, die in gunstige financieele omstandigheden verkeerden, tot sport, tot spel wordt, en het zeer groote respect voor allen materieelen welstand. Waar de arbeid, volgens de Katholieke opvatting, een middel is om voor zichzelf en het gezin in een onderhoud naar staat en stand te voorzien en naar gelang

¹⁾ In „America's 60 families” (F. Lundberg, New York 1937) laat de schrijver door John D. Rockefeller zeggen: „God gave me my money”. Deze uitspraak zou typeerend zijn voor de boven beschreven mentaliteit.

het huisgezin zich uitbreidt, de verplichting daarvoor te werken toeneemt, daar wordt de arbeid, het ondernemen, voor het type Amerikaansch ondernemer tot doel en dikwijls tot het eenige levensdoel. Het houdt wellicht verband met de Katholieke mentaliteit van het Fransche volk, dat Wiedenfeld van den Franschen ondernemer kon zeggen : „Daher vor allen Dingen auch die so ganz unmodern anmutende Zielsetzung des Franzosen, der bekanntlich nichts sehnlicher wünscht, als noch im rüstigen Mannesalter mit einer auskömmlichen, wenn schon bescheidenen Rente sich zur Ruhe setzen zu können, dem die wirtschaftliche Arbeit also gar nicht Selbstzweck wird.”¹⁾

De beteekenis der tegenstelling tusschen het winststreven als prikkel en het winststreven als zelfstandig doel, zooals boven aan de hand van twee vergelijkingen werd geïllustreerd, is nu de volgende.

Volgens de Katholieke gedachte, doordat de arbeid gewaardeerd wordt als middel en voor zoover de economische werkzaamheid nog niet een onpersoonlijk karakter heeft gekregen, moeten en kunnen ethische motieven het economisch handelen normeeren. Wanneer echter, zooals kenmerkend is voor de Puriteinsche opvatting, het economisch motief zelf tot ethisch motief wordt en zoodra, zooals dit in de moderne onderneming het geval is, de winst tot zelfstandig doel is geworden, treden de ethische motieven op den achtergrond. Nu zal het winststreven, dat, zooals Weve zegt, geen eindpunt kent, waar het tot rust zal komen, onverzadigbaar worden.²⁾ Nu zal de concurrentie, wanneer het winststreven dit vordert, een strijd karakter aannemen. Nu zal ook de meer humaan voelende ondernemer soms worden gedwongen tot het toepassen van concurrentiemethoden en concurrentievormen, die hem op grond van zijn levenshouding niet liggen.³⁾ Dat de concurrentie ook een sociaal-economisch nuttige functie heeft te verrichten, zal dan over het hoofd worden gezien. Het mag echter gelukkig worden geconstateerd, dat het

¹⁾ K. Wiedenfeld : Das Persönliche im modernen Unternehmertum, Leipzig 1911, p. 17. Wiedenfeld vergelijkt het Fransche, Engelsche en Amerikaansche ondernemerstype. Voor deze vergelijking zie ook, A. Marshall : Industry and Trade, London 1920, Book I, Chapt. 6 en 8.

²⁾ F. A. Weve : Ontstaan en karakter der moderne maatschappij, (Verslagboek van de sociale week van Rolduc, 1930).

³⁾ Over de dwangpositie, waarin de ondernemer thans verkeert, vergl. ook : Arthur Salz : Macht und Wirtschaftsrecht, Leipzig 1930, p. 176 e.v.

type zelfstandige onderneming, zooals boven werd geschetst, in de werkelijkheid lang niet altijd volkomen wordt verwezenlijkt.

Noch tegen het consequente winststreven, noch tegen het spelkarakter, dat het economisch handelen en de concurrentie voor velen heeft, behoeft noodzakelijkerwijze te worden geageerd.

Tegen het winststreven niet, omdat het in onze ondernemingswijze maatschappij nu eenmaal noodzakelijk is en, — mits niet als de uitsluitende norm aanvaard, — een onmisbaar richtsnoer is voor de productie van de noodzakelijk geachte goederen en diensten. Tegen het spelkarakter niet, omdat ook het spel ernstig kan worden opgevat, en omdat het spel nu eenmaal bijzondere aantrekkingskracht heeft voor den mensch, en hem aanzet tot zijn uiterste krachtsinspanning.¹⁾ En zij zijn bovendien verschijnselen, waarmede ieder, die de economische werkelijkheid niet wil ontwijken, rekening moet houden. Daaruit volgt echter wel, en dat is de pointe van de bovengemaakte tegenstelling, dat, waar in onze maatschappij de economische werkzaamheid van den persoon zich meer en meer voltrekt in de consequent naar winst en expansie strevende onderneming en de persoonlijke factor, doordat de doelbepaling is weggefallen, niet meer remmend is, die rem van buitenaf moet worden aangebracht. In het moderne kapitalisme, dat de economische doelstelling in zichzelf vindt²⁾ en dat geen voldoende beheerschte en geleidelijke ontwikkeling van het economisch leven garandeert, moet dan die maatschappelijke doelstelling van buitenaf worden aangebracht. En een van de middelen daartoe is dan het aanleggen van gedragsregels van concurrentie, welke regels moeten beantwoorden aan het doel, dat de concurrentie moet dienen en de functie, die zij moet verrichten. Zulke regels moeten vastleggen, wat mag en niet mag in het economisch verkeer.

¹⁾ Ook J. Huizinga in zijn diesrede : „Over de grenzen van spel en ernst in de cultuur” wijst hierop en zegt, dat het spel ernst moet zijn om spel te zijn en dat het spel slechts factor van cultuur is, voor zoover het een sociaal element bevat. En verder zegt hij, dat het spel orde moet scheppen, anders is het geen spel meer. Ook vraagt hij de aandacht voor het verschijnsel, dat herhaaldelijk een cultuurelement zijn gedaante aanneemt in den vorm van een spel. (Over de grenzen van spel en ernst in de cultuur, Diesrede, Leiden, 1933).

²⁾ M. J. H. Cobbenhagen: „Enkele gedachten over het kapitalisme” in Tijdschrift Economie, Aug. 1938.

Aan dezen opzet zou ik thans eenige practische conclusies willen verbinden.

Het feit, dat het economisch leven door sommigen als een spel wordt opgevat, leidt ertoe, dat vergelijkingen met het spel worden gemaakt. Dit toekennen van het spelkarakter aan het economisch handelen, doet de vraag rijzen, in hoeverre de karakteristieke eigenschappen van het spel ook in het economisch leven terug te vinden zijn.

Wat bepaalt nu eigenlijk het spelkarakter ?

Om te kunnen spelen is een zekere vrijheid om al dan niet te spelen, en een zeker gemak om met de dingen te kunnen omgaan, zooals men dat wenscht, noodzakelijk. Daartoe is noodig het kennen en het scheppen van de spelmogelijkheden. Deze eigenschap van het spel komt het duidelijkst tot uiting bij het spelende kind. Het kind speelt als het lust heeft om te spelen, en het kind heeft voldoende gelegenheid om variatie in het spel aan te brengen. „Het kind en het dier spelen”, aldus Huizinga, „omdat zij er lust in hebben, en daarin ligt hun vrijheid”.¹⁾ Daarom houdt het spel op spel te zijn, zoodra het tot een beroep wordt, zoodra iemand verplicht is om te spelen, bij den „professional” derhalve.

Deze vrijheid om al dan niet te spelen en om de wijze, waarop, zelf te bepalen, is in het algemeen in het economisch leven niet aanwezig, en zeker niet bij hen, die met den uitvoerenden arbeid zijn belast. De verplichting om in het onderhoud te voorzien, sluit deze vrijheid reeds bij voorbaat uit, terwijl deze groep bovendien niet de middelen en de gelegenheid heeft om in het economisch handelen variatie aan te brengen. Ook de ondernemer, die zich langs regelmatige banen beweegt, kan men in het algemeen moeilijk als een speler betitelen. Wel wijst Huizinga erop, dat, doordat het spel cultuurfunctie wordt, het daardoor verbonden wordt met de begrippen van moeten, taak en plicht.²⁾ Van hem, van wien men kan zeggen, dat hij niet gedwongen is economisch werkzaam te zijn, en die op grond van zijn positie het economisch gebeuren kan beïnvloeden of althans het gevoel heeft, dat hij dit kan, kan men inderdaad zeggen, dat hij speelt. De typische ondernemer, de groot-industrieel, de financier, de promotor, voor hen is het economisch leven dikwijls een spel, en vaak ook hoog

¹⁾ J. Huizinga : *Homo Ludens*, Haarlem, 1938, p. 11. ²⁾ Idem, p. 12.

spel, doordat zij geneigd zijn om groote risico's te nemen. Indien het spelkarakter hier inderdaad een sterke aantrekkingskracht heeft, en daardoor belangrijk bijdraagt tot verhooging der economische productiviteit, dient het, behoudens wanneer het sociaal-economisch schadelijk zou zijn, zooveel mogelijk te worden gehandhaafd.

Dat het spel noodzakelijk wedijver of strijd moet insluiten, meen ik te moeten betwijfelen. Immers ook het solospel bestaat in allerlei vormen en variaties. Zeker is echter wel, dat de rivaliteit en het strijdkarakter het spel interessanter maken en de spelkracht der spelers verhoogen. Het verlangen om anderen voor te zijn, anderen te overtreffen, de spanning ook, als resultaat van dit verlangen, stimuleeren zeer.

In het economisch leven is deze wedijver, deze zucht om superieur te zijn, zeker aanwezig en ook zeer productief. En het zou zeker niet wenschelijk zijn dit verlangen al te zeer door te groote vrijheidsbeperking en gelijkschakeling te beknotten. Eerst wanneer de concurrentie inderdaad tot een pogen wordt om elkaar te vernietigen, houdt zij op spel te zijn en is er reden voor ingrijpen. Dit strijdkarakter zal de concurrentie, zooals ik boven reeds opmerkte, vooral vertoonen, wanneer de eene partij meent kans te hebben om de andere partij te vernietigen of uit te schakelen.¹⁾ Daarom moeten de regels van concurrentiegedrag zoo worden opgesteld, dat zij een oneconomischen of onsocialen wedijver onmogelijk maken.

De rivaliteit op economisch terrein vertoont soms gelijkenis met die bij het groepsspel, meestal echter niet.

De rivaliteit op economisch terrein is, hetzij meervoudig, hetzij enkelvoudig. Zij is meervoudig bijv., wanneer, behalve in de verhouding tusschen vragers en aanbieders, ook binnen ieder dezer groepen rivaliteit aanwezig is. Zij is enkelvoudig, wanneer de vragers en aanbieders en bloc tegenover elkaar staan en als zoodanig pogen om ruilvoordeel op elkaar te behalen.

Bij het groepsspel, het voetbalspel bijv., heerscht binnen iedere groep een groote mate van samenwerking om daardoor de spelkracht en het spelpeil te verhoogen. Het zou zeker mogelijk zijn, ook in het economisch leven, binnen ieder der wedijverende

¹⁾ Vergl. par. I van dit Hoofdstuk.

groepen een grooteren geest van samenwerking aan te brengen om daardoor het concurrentiespel te verbeteren.

Er bestaat meningsverschil over de vraag of het spel om spel te zijn, spelregels behoeft. Zij, die meenen dat alleen het grillige spel van het kind inderdaad spel is, bestrijden de noodzakelijkheid van spelregels. Voor hen vermindert het spelkarakter, naarmate meer spelregels worden aangelegd. Toch vraag ik mij af, of ook het kind, zelfs wanneer het alleen speelt, zich geen spelregels en beperkingen oplegt, en of ook in deze grilligheid nog niet een zekere systematiek valt waar te nemen. In ieder geval behoeven spelregels niet noodzakelijk het spelkarakter aan te tasten. Slechts, wanneer zij zoo ingewikkeld en rigoreus zijn, dat zij het leven uit het spel nemen, zijn zij schadelijk. In dit opzicht is ook bij het opstellen van regels in het economisch verkeer waakzaamheid geboden, wil het economisch spel niet verstarren.

In één belangrijk opzicht wijkt het economisch handelen van het spel af en gaat de vergelijking met het spel zeker niet op. Het spel vindt de doelstelling in zichzelf. „Het finale element der handeling”, aldus Huizinga, „is in eerste instantie gelegen in den afloop als zoodanig, zonder directe betrekking op wat daarna volgt. Het resultaat van het spel is als objectief feit op zichzelf onbeteekenend en onverschillig”.¹⁾ Dit is in het economisch handelen zeker niet het geval. Want afgezien van het feit, dat het den ondernemer toch ook om de winst gaat, heeft de onderneming tevens een sociaal-economisch belang te dienen. Van ondernemingsstandpunt uit gezien, moge de onderneming het doel al in zichzelf vinden, maatschappelijk gezien, heeft zij een maatschappelijke doelstelling, en betreft het economisch gedrag der onderneming niet alleen de spelers noch ook alleen hen, die het spel uitvoeren, doch de geheele maatschappij. En iedere speler veroorzaakt een bepaald tegenspel. Daarom kan hier niet eenvoudig van „spel” worden gesproken, doch hoogstens van een „sociaal spel” en „sociale spelregels”. En daaruit volgt verder, dat bij het opstellen der spelregels en van het spelplan niet alleen rekening moet worden gehouden met de spelers zelf, doch ook met al degenen, die de consequenties van het spel hebben te dragen en dat dus hier het concurrentiespel niet alleen

¹⁾ J. Huizinga : *Homo Ludens*, Haarlem, 1938, p. 71.

„fair” moet zijn in betrekking tot de spelers, maar in betrekking tot de geheele maatschappij.¹⁾

Dit dubbele aspect van het spel kan nu tot conflictpunten leiden en wel in dien zin, dat datgene, wat van persoonlijk standpunt als „fair” wordt beschouwd, van maatschappelijk standpunt „unfair” is en omgekeerd.²⁾ Ik denk hierbij aan de mogelijkheid, dat het spel om de macht de spelers in het economisch leven zoo in beslag neemt, dat zij zelfs verwaarloozen hun economisch handelen op het winststreven te oriënteeren, en daardoor hun economischen arbeid niet in die richting aanwenden, die het meest productief is. Dit zal bijv. het geval zijn, wanneer de strijd tusschen ondernemingen van ongeveer gelijke kracht tot kapitaalverspilling en energieverkwisting leidt en van maatschappelijk economisch standpunt beter door samenwerking te beslechten was. Toch kan deze strijd met van privaat ethisch standpunt gezien „faire” middelen gestreden worden.³⁾

Een ander voorbeeld, waarop ik hier zou willen wijzen, is de verspillende reclame, die soms het gevolg is van de concurrentie. Een reclame, die hoe eerlijk zij ook zijn moge, dikwijls leidt tot kapitaalverspilling, omdat zij niet attent maakt op nieuwe producten, doch slechts poogt een grooter deel der in totaal voor het artikel beschikbare koopkracht tot zich te trekken.⁴⁾

Ook zou in dit verband de aandacht kunnen worden gevestigd op de kwestie der rationalisatie. Ook hier is een conflict tusschen het privaat ethische en het sociaal ethische standpunt zeer goed mogelijk. Het is immers zeer waarschijnlijk in de economische

¹⁾ Het woordje „fair” past zoo uitstekend bij het spel, dat ik meen het onvertaald te mogen laten. Voor de begrippen „fair competition” en „faire concurrence” verwijs ik naar de volgende hoofdstukken.

²⁾ Zie ook, J. M. Clark : Social control of business, Chicago 1925, hoofdstuk 9.

³⁾ De encycliek Quadragesimo Anno wijst erop, dat de jacht naar winst vervangen is door de ongebreidelde zucht naar overheersching. „De vrije concurrentie”, aldus de encycliek, „heeft zichzelf gedood; in de plaats van den vrijen handel trad de economische dictatuur; het winstbejag ging aldus over in een ongebreidelden strijd om de overmacht; heel het economisch leven is, op afschuwelijke wijze, hardvochtig geworden, onmeedoogend en wreed. (Rerum Novarum. Quadragesimo Anno, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, randnummer 109).

⁴⁾ Zie ook A. Marshall : Industry and Trade, London, 1920, p.p. 306, 307. Ook Jones wijst hierop, wanneer hij zegt : „The social costs of competition on the selling side are undoubtedly great and their reduction is ardently to be desired”. (E. Jones : The Trust Problem in the United States, New York, 1927, p. 517.)

samenleving van vandaag, waarin toch vooral het verdeelingsprobleem op den voorgrond staat, dat een maatregel van rationalisatie, die van particulier ethisch standpunt volkomen te rechtvaardigen is, sociaal-economisch funeste gevolgen uitoefent.¹⁾ En tenslotte is het op het terrein der sociale kwestie zeer wel mogelijk, dat hetgeen volgens de stricte rechtvaardigheid geoorloofd mag heeten, naar de eischen van de sociale rechtvaardigheid ongeoorloofd is, zoodat deze begrippen elkaar lang niet altijd dekken.²⁾ Ik noem hier slechts de mogelijkheid, dat een scherpe prijsconcurrentie, hoe gemotiveerd overigens ook, een sterken loondruk op de in een minder gunstige kostenpositie verkeerende ondernemingen uitoefent. Het kan daar dan om wille van de sociale rechtvaardigheid noodzakelijk zijn om de prijsconcurrentie te beëindigen en tot samenwerking te komen. Anderzijds is het natuurlijk ook mogelijk, dat het streven der vakorganisaties naar van algemeen economisch standpunt te hooge loonen, hier en elders werkloosheid veroorzaakt.

Van den anderen kant moet, indien de vergelijking van de concurrentie met het spel wordt doorgetrokken, er rekening mede worden gehouden, dat hier niet, zooals bij het spel in het algemeen, partijen van ongeveer gelijke kracht tegenover elkaar worden geplaatst, of althans een eventueel krachtverschil door het opleggen van een handicap aan den sterkere wordt genivelleerd, maar dat hier veelal ongelijke krachtsverhoudingen tusschen partijen bestaan.³⁾ Hier worden de deelnemers niet geklasseerd, doch bepaalt ieder zijn eigen plaats en het is nu mogelijk, dat, datgene, wat van persoonlijk standpunt als „unfair” wordt aanzien, n.l. het wegconcurreren van den zwakkere door den sterkere, soms van maatschappelijk standpunt een voordeel inhoudt. De Overheid moet dan bij het opstellen der spelregels van concurrentiegedrag tegenover elkaar afwegen de voordeelen dezer concurrentie in den vorm van lagere prijzen voor den consument tegenover de economische en vooral sociale nadeelen, die het gevolg zijn van het verdringen van den kleinen zelfstandigen ondernemer.

¹⁾ Zie ook Paul Alpert : „L'economie organisée”, Paris 1933.

²⁾ A. C. Pigou : The Economics of Welfare, London, 1929, chapt. 17.

³⁾ In het golfspel bijv. worden partijen gelijkgeschakeld door het geven van een voorsprong aan den zwakkeren speler.

Par. 4. Over het objectieve doel der concurrentie.

In het voorafgaande werd betoogd, dat het winststreven, wanneer het onbeperkt is, de concurrentie zoodanig prikkelt, dat zij tot strijd wordt en daardoor een desorganiseerenden invloed uitoefent. Dat de concurrentie tot dergelijke uitwassen leidt, vindt zijn oorsprong gedeeltelijk in de gedragingen dergenen, die concurreeren, gedeeltelijk echter ook daarin, dat het concurrentiemechanisme niet voldoende functioneert, het winststreven verkeerd of althans onvoldoende leidt, en daardoor voedsel geeft aan dergelijke uitwassen. De vraag, die wij ons thans derhalve stellen moeten, is deze, onder welke omstandigheden het concurrentiemechanisme zijn taak behoorlijk kan vervullen, d.w.z. het winststreven zoodanig zal oriënteren, dat daardoor de grootst mogelijke behoeftenbevrediging wordt verkregen.

Ofschoon nu alle schrijvers over economische vraagstukken, die de noodzakelijkheid van concurrentie betoogen, eensgezind van opvatting zijn, dat het doel der concurrentie daarin is gelegen om zoo goed mogelijk de behoeftenbevrediging te bewerkstelligen, en de verschillende productiefactoren zoo te doen samenwerken, dat daaruit het grootste resultaat te voorschijn komt, bestaat bij velen hunner, verschil van opvatting, hoe en onder welken vorm de concurrentie die taak het best kan vervullen.

Zoo meent Cassel, al erkent hij de belangrijkheid van de concurrentie als zoodanig in het economisch leven, dat de vrije concurrentie niet de prijsvorming naar het kostenprincipe bewerkt, en ook niet kan bewerken, omdat de voorwaarden voor vrije concurrentie ontbreken. En dat de vrije concurrentie in vele gevallen, met name daar, waar het grootbedrijf een belangrijke rol speelt, noodzakelijkerwijze in haar tegendeel, het monopolie, moet omslaan, wil zij bewerken, dat het kostenprincipe wordt vervuld.¹⁾ En hij meent zelfs een socialistische maatschappij met vrije consumptiekeuze en beroepsvrijheid te kunnen construeeren, waarin de prijsvorming het kostenprincipe zonder hulp der concurrentie verwezenlijkt. Uit dezen opzet blijkt echter niet duidelijk, of Cassel iedere concurrentie in deze maatschappij overbodig acht, of alleen de vrije concurrentie. In ieder geval aanvaardt hij de laatste niet als verklaringshypothese.

¹⁾ G. Cassel : Theoretische Sozialökonomie, 1932, par. 14 en 15.

Marshall meent, dat niet de concurrentie maar de economische vrijheid het essentieele kenmerk is van onze economische samenleving. Deze economische vrijheid zal soms leiden tot concurrentie, soms, — en dat is nu in vergelijking met vroeger meer en meer het geval, — tot samenwerking. Ofschoon hij aanneemt, dat de concurrentie zeer belangrijk is voor de handhaving en het behoud van de energie en het particulier initiatief in het economisch leven, en in een maatschappij met privaateigendom en economische vrijheid moeilijk gemist kan worden, acht hij de concurrentie, zelfs wanneer zij constructief is, minder weldadig dan de ideale altruïstische samenwerking. Deze samenwerking veronderstelt echter, hij erkent het, dat zij, die aan het economisch ruilverkeer deelnemen, een zoodanig altruïstisch standpunt innemen, dat daardoor privaateigendom en economische vrijheid overbodig zouden worden. Hij heeft er bovendien bezwaar tegen om onze economische samenleving als een concurrentiemaatschappij te karakteriseeren, omdat zijns inziens de term concurrentie, sociaal gezien, een onaangename klank heeft.¹⁾ Verder wijst Marshall erop, dat, ofschoon monopolie en vrije concurrentie als begrippen ver uit elkaar liggen, zij in de praktijk van het economisch leven dikwijls in elkaar vloeien, en wel in dien zin, dat de concurrentie bijna steeds een element van monopolie bevat en omgekeerd. En hij voegt er aan toe, dat dit vermengingsverschijnsel meer en meer op den voorgrond treedt.²⁾

Pigou schenkt vooral aandacht aan den invloed, dien de verschillende vormen als simpele concurrentie, monopolistische concurrentie, monopolie en discrimineerend monopolie op het nationale dividend uitoefenen, welken invloed hij meet door na te gaan, welke dezer vormen de van maatschappelijk standpunt meest productieve investeeering bewerkstelligt.³⁾ En hij komt dan tot de conclusie, dat in het algemeen de simpele concurrentie, waaronder hij dan verstaat de aanwezigheid van een groot aantal koopers, die ieder slechts een ondergeschikten invloed op de markt uitoefenen, de meest economische kapitaalsdistributie zal bewerkstelligen, omdat daar de neiging om de marginale sociale

¹⁾ A. Marshall : Principles of economics, London, 1920, Book 1, chapt. 1.

²⁾ A. Marshall : Industry & Trade, London, 1920, pag. 397.

³⁾ A. C. Pigou : The Economics of Welfare, London, 1929, part 2.

waarde van iedere geïnvesteerde eenheid in alle bedrijfstakken even groot te doen zijn, het grootst zal zijn. ¹⁾ Hij meent echter een uitzondering te moeten maken op dezen regel voor die industrieën, die met constante of toenemende kosten werken en ook voor het discrimineerend monopolie, wanneer dit de gelegenheid heeft om de markt te splitsen in diverse markten, ieder met eigen prijsstructuur.

Ofschoon nu verschillende schrijvers, wanneer zij over het concurrentievraagstuk spreken, bij de vergelijking van vrije concurrentie en monopolie ook het punt aanroeren, zooals Marshall dat doet, dat monopolie en concurrentie niet steeds in zuiveren vorm optreden, maar dikwijls gemengd, schijnt toch geen hunner dit vermengingsverschijnsel voldoende belangrijk te hebben gevonden om daarin een bijzonderen concurrentievorm te zien. En ook Halm, die, daarbij vooral lettend op de gevolgen zoowel van het monopolie als van de vrije concurrentie, tot de conclusie komt, dat de vrije concurrentie tot monopolie leidt en alleen de gebonden concurrentie van het kartel de veronderstelde gevolgen der vrije concurrentie veroorzaakt, ziet in deze gebonden concurrentie niets anders dan „eine reinere Verwirklichung des Konkurrenzprinzips”. ²⁾ Het is Chamberlin, die voor dezen vorm in het bijzonder de aandacht heeft gevraagd, en zijn belangrijkheid als een zelfstandigen concurrentievorm naar voren brengt. ³⁾

Chamberlin wijst erop, dat ook daar, waar de concurrentie niet door overheidsexploïtatie, monopolies, trusts of kartels geheel of grootendeels is uitgeschakeld, nauwelijks meer van zuivere concurrentie sprake is, en dat deze, tengevolge van de groote veranderingen in de productie- en verkooptechniek, en door het ingrijpen in velerlei vorm en op allerlei terrein in de prijsvorming, heeft plaats gemaakt voor een nieuwen vorm van concurrentie,

¹⁾ Pigou veronderstelt hier voldoende kennis der marktfactoren en beweeglijkheid en verplaatsbaarheid der productiemiddelen.

²⁾ G. Halm : Die Konkurrenz, München & Leipzig 1929. Zie ook J. Dobretsberger : Freie oder gebundene Wirtschaft, München & Leipzig 1932, p. 99.

³⁾ E. Chamberlin : The Theory of monopolistic competition, Harvard University Press, Cambridge, Mass., U.S.A. Zie ook : A. R. Burns : The decline of competition, 1936, pag. 1 t/m 8. Ofschoon ook Cournot en Edgeworth over dezen tusschenvorm spreken, zien zij daarin toch niet een zelfstandigen concurrentievorm.

en wel de monopolistische concurrentie.¹⁾ En hij vergelijkt dezen nieuwen concurrentievorm met een chemisch mengsel, daarmede te kennen gevend, dat de elementen, waaruit deze nieuwe vorm is ontstaan, de vrije concurrentie en het monopolie, een resultaat hebben voortgebracht, dat iets geheel nieuws, iets geheel zelfstandigs is geworden. Chamberlin komt tot de conclusie, dat niet de theorie der zuivere concurrentie, geassisteerd door de theorie van het monopolie, maar de theorie der monopolistische concurrentie, voortgebracht zoowel door monopolistische krachten als door concurrentiekrachten, als verklarmiddel moet dienen bij de prijsvorming, en dat deze mengvorm veel meer verklarend is.

? Chemische
mengkanten

Nu is het inderdaad zoo, dat de concurrentievorm, met name in de laatste decennia, groote veranderingen heeft ondergaan. De atomistische concurrentie, waarop de klassieke economie was gebaseerd, is een aan de werkelijkheid volkomen vervreemde constructie geworden. Indien zuivere concurrentie beteekent de afwezigheid van iedere monopolistische beïnvloeding, gewild of ongewild, bestaat zij nog slechts op die markten van wereldstapelartikelen, waar iedere verkooper geduldig moet afwachten, wat zijn product hem zal opbrengen. Het is echter de vraag of daar nog van concurrentie gesproken mag worden. Het is een merkwaardige tegenstelling, dat daar, waar de veronderstellingen, die op het begrip „pure competition” betrekking hebben, inderdaad worden aangetroffen — dat is op de markt, waar een zeer groot aantal verkoopers een uniform product aanbieden, — nauwelijks nog concurrentie bestaat. En het is daarom, dat Clark zegt „that it is the qualified monopoly enjoyed by each producer, which makes the market really competitive after all”.²⁾ Van den anderen kant zien wij allerlei vormen optreden, die, ofschoon zij niet de markt geheel willen uitschakelen, zooals dit bij het

¹⁾ Chamberlin maakt onderscheid tusschen zuivere (pure competition) en perfecte concurrentie (perfect competition). Onder zuivere concurrentie verstaat hij dan de afwezigheid van iedere monopolistische beïnvloeding, dus een markt, waar een oneindig aantal koopers en verkoopers, die een uniform artikel aanbieden, optreden. Onder perfecte concurrentie, naast de afwezigheid van monopolistische beïnvloeding, perfecte marktkennis, groote verplaatsingsmogelijkheid der productiemiddelen en dergelijke. Hij voegt daaraan toe, dat ook het monopolie perfect of imperfect kan zijn.

²⁾ J. M. Clark : Social control of business, Chicago, 1925, p. 152.

monopolie het geval is, toch ook weer niet gelaten het markt-oordeel willen afwachten, en die op eenigerlei wijze het markt-resultaat willen beïnvloeden.

Dit is het geval, om slechts enkele voorbeelden te noemen, wanneer de ondernemers, doordat zij ieder door den omvang hunner onderneming een belangrijke positie op de markt innemen, rekening houden met elkanders gedragingen en daarop hun prijs- en productiepolitiek afstemmen. Dit is het geval ook, wanneer de ondernemers in een bedrijfstak, zonder zich geheel te binden, toch samenwerken in dien zin, dat zij gegevens over prijs- en productiepolitiek of technische gegevens tegenover elkaar uitwisselen. Dit is het geval verder, waar de ondernemer door merkaanduiding of door het verstrekken van een speciale service of op andere wijze poogt om de uniformiteit van de markt te doorbreken, en tracht zich een eigen afzetgebied te scheppen.

Deze voorbeelden wijzen er reeds voldoende op, dat hier noch van zuivere concurrentie, noch van monopolie sprake is. Zij vragen onze aandacht voor een terrein, waar noch naar concurrentievrijheid, noch naar uitschakeling der concurrentie wordt gestreefd, en dat als het gebied der gebonden of geregelde concurrentie kan worden aangeduid.

Om de beteekenis van een bepaalden concurrentievorm in het economisch leven te kunnen waardeeren, zal het steeds noodzakelijk zijn de vraag te beantwoorden, welke functie, de concurrentie in een maatschappij met een zekeren graad van economische zelfverantwoordelijkheid en arbeidsverdeeling heeft te vervullen. Het is dan immers mogelijk om vast te stellen, welke eischen aan de concurrentie moeten worden gesteld, en aan welke voorwaarden zij moet voldoen. En door middel van vergelijking der verschillende vormen kan men dan tot een conclusie komen ten aanzien van den meest gewenschten vorm.

De concurrentie heeft tot objectief doel, te onderscheiden van de subjectieve bedoelingen dergenen, die concurreeren, om de behoeftenbevrediging zoo goed mogelijk te bewerkstelligen. Daartoe is noodig, dat bij het bepalen der productierichting offers en opbrengst tegenover elkaar worden afgewogen, zoodanig,

dat de onder de gegeven omstandigheden grootst mogelijke behoeftenbevrediging kan worden verkregen. Het afwegen van offers en opbrengst is slechts mogelijk, doordat beide in vergelijkbare grootheden, prijzen, worden uitgedrukt. Eerst de vergelijking der prijzen maakt het voeren der economische rekening mogelijk.

De beteekenis der concurrentie is nu daarin gelegen, dat zij noodzakelijk is om de prijsvorming tot stand te brengen — immers het is alleen, doordat vragers en aanbieders concurreeren, dat een prijs ontstaat — en deze weer noodzakelijk is om offers en opbrengst te kunnen vergelijken. Daaruit volgt dan, dat van de concurrentie moet worden verlangd, dat zij dien prijs veroorzaakt, die leidt tot de bevrediging van de meest koopkrachtige vraag, tot een rationeele wijze van produceeren, en tot een juiste economische verdeling. Zij moet derhalve den prijs veroorzaken, die de beste weergave is voor een economische verhouding van vraag en aanbod, van voorraad en behoeften, en die tevens ook rekening houdt met de toekomst.¹⁾

*houdt beperking in:
zoo moet men zijn
de meeste koopkracht*

In onze maatschappij ontstaat automatisch concurrentie; economische zelfverantwoordelijkheid en arbeidsverdeling, en deze veronderstellen privaateigendom en vrijheid van contract, leiden ertoe. Omgekeerd is de concurrentie zonder een zekere mate van vrijheid van contract en een zekere mate van beheersvrijheid onmogelijk. Iedere prikkel om te concurreeren, hetzij deze bestaat in het streven naar winst, hetzij in het behalen van eer, macht of aanzien, is daar afwezig.

De beteekenis der concurrentie op het terrein der prijsvorming blijkt verder negatief daaruit, dat in een volkomen centralistisch gedacht economisch stelsel, waarin de voorwaarden om tot concurrentie, en dus tot prijsvorming te geraken, ontbreken, de behoeften, waarop het op te stellen productieplan moet berusten, totaal onberekenbaar zijn geworden, omdat de uitdrukkingsvorm daarvan, dat is de prijs, is verdwenen.

Naast haar beteekenis op het terrein der prijsvorming heeft

¹⁾ In het algemeen beoogt de concurrentie slechts de onmiddellijke aanpassing van vraag en aanbod, zonder veel op de toekomst vooruit te loopen. Daartoe treedt nu de speculatie op, die, hetzij op dezelfde markt opereerend, hetzij op een afzonderlijk daartoe georganiseerde markt, de toekomst in de prijsbepaling betreft en daardoor bijdraagt tot stabiele verhoudingen op de markt en tot het verkrijgen van een gelijkmatig prijsniveau met vermindering van onnodige prijsfluctuaties.

de concurrentie andere kwaliteiten, die, omdat zij stimuleeren tot een zoo groot mogelijke productie, ook in een maatschappij, waar concurrentie ontbreekt, noode gemist zouden kunnen worden. Zoo oefent zij een scherp selecteerende werking uit op de markt, waardoor dus de toepassing van het „the right man in the right place” wordt bevorderd. Zij zorgt verder voor een snelle en soepele aanpassing van productie en consumptie aan veranderde omstandigheden, en zij voltrekt een correctieproces, dat fouten en verkeerde beslissingen registreert en dwingt tot spoedig ingrijpen. De concurrentie leidt eveneens tot een intensieve bewerking der productiemiddelen, tot efficiency in de organisatie der onderneming, en zij bevordert den economischen en technischen vooruitgang van het bedrijfsleven. Den ondernemer, die in het leven wenscht te blijven, dwingt zij ertoe constant naar middelen tot besparing uit te zien.

Kortom, de concurrentie prikkelt ieder tot zelfverantwoordelijkheid en tot inspanning van alle krachten op het gestelde doel. Haar opvoedkundige werking tot het nemen van initiatief zou onder een autocratisch regiem, waar het economisch leven van bovenaf wordt gedirigeerd, en waar het onmiddellijke interesse bij het resultaat van den arbeid geheel afwezig is, zeer worden gemist.¹⁾

In het voorafgaande werd aangenomen, dat de concurrentie op de markt optreedt en aldaar haar regelende functie verricht. Dat de concurrentie op de markt optreedt, is natuurlijk. Immers het is op de markt, dat vraag en aanbod regelmatig samentreffen, en dus ook hun omvang kan worden overzien.²⁾ Daar dus kunnen vragers en aanbieders zich meten in den prijs en de kwaliteit der aangeboden artikelen, en daar ontstaat dus concurrentie. De markt veronderstelt de tegenwoordigheid van ruilpartijen, die tegenover elkaar staan en op elkaar zijn aangewezen om te

¹⁾ In Rusland tracht men thans andere prikkels te vinden, zooals b.v. in de concurrentie tusschen de verschillende fabrieken ten aanzien van het geproduceerde kwantum, om daardoor de productie te stimuleeren.

²⁾ Uitteraard mag het marktbegrip hier niet in te letterlijken zin worden opgevat. Vele goederen worden vandaag niet meer op de markt verhandeld, althans niet in dien zin, dat alle koopers en verkoopers elkaar op een centraal punt ontmoeten en daar onderhandelen. Met markt wordt hier bedoeld de theoretische markt, dat meestal onzichtbare organisme, dat alle vragers en aanbieders van een bepaald goed verbindt.

ruilen. De concurrentie en de markt veronderstellen elkaar noodzakelijk. De geïsoleerde en de gedwongen ruil staan buiten de markt, en daar is dus van concurrentie geen sprake.

Omdat de concurrentie zich op de markt afspeelt, zijn de verhoudingen en hoedanigheden van de markt zeer belangrijk, en wil de concurrentie haar functie naar behooren kunnen vervullen, dan moet de markt aan eenige voorwaarden voldoen. Zoo moeten marktpartijen voldoende aanpassingsvermogen hebben om zich te kunnen uiten en zich in te stellen op de veranderde situatie. Verder moeten marktpartijen voldoende kennis en markt-overzicht bezitten. Zij moeten nauwkeurig op de hoogte zijn van hun kostprijs, en dezen exact kunnen berekenen, en het is dus belangrijk, dat alle elementen van den kostprijs voldoende bekend zijn. Kennis der marktverhoudingen en overzicht van de grootte van vraag en aanbod zijn essentieel voor concurrentie, immers anders is het niet mogelijk tot een juiste prijsbepaling te geraken. Uit de opvatting, dat slechts daar concurrentie mogelijk is, waar een zekere gelijkheid tusschen concurreerende partijen bestaat, volgt verder, dat de krachtverhoudingen der marktpartijen, zoowel tusschen koper en verkoper, als tusschen koopers en verkopers onderling, niet al te zeer mogen verschillen, en de kostprijs der aanbieders niet al te zeer uiteenloopt. Immers anders ontstaat dictaat der ruilcondities.

Verder volgt uit de bovengestelde voorwaarden, dat, indien de markt om een of andere reden niet voldoende oriëntatiepunt is voor de prijsvorming, of indien bepaalde goederen of prestaties zich niet goed voor marktwaardeering leenen, zooals bijv. gespecialiseerde machines of bijzondere arbeidsprestaties, de concurrentie haar met andere kenmiddelen moet aanvullen. De ideale markt is de gesloten markt met uniforme ruilvoorwaarden en marktobjecten, omdat daar, waar de ruilvoorwaarden uniform zijn vastgesteld en de goederen van nauw omschreven kwaliteit zijn, en waar in het algemeen de kennis der betrokken partijen uitgebreid is, de prijsbepaling het zuiverst geschiedt.

Het feit, dat de concurrentie in een maatschappij met economische zelfverantwoordelijkheid en arbeidsverdeling noodzakelijk zou zijn om de prijsvorming tot stand te brengen, en dat de con-

currentie daarnaast andere kwaliteiten heeft, die zeer belangrijk zijn voor de goede werking van een economisch stelsel, beteekent niet, dat de concurrentie uit zichzelf steeds en onder alle omstandigheden die taak naar behooren vervult en die toegedachte voordeelen schept, noch dat de concurrentie absoluut vrij en ongebonden moet zijn. De concurrentie leidt niet steeds en uit zichzelf tot de juiste prijsvorming, en daarom ook lang niet altijd tot de grootst mogelijke behoeftenbevrediging. Zij veroorzaakt niet steeds de meest economische investering, en zij is niet altijd een snelwerkend correctieproces. Integendeel, zij leidt dikwijls tot verkwisting, verkwisting zoowel van energie, tengevolge van onvoldoende samenwerking, verkwisting ook van kapitaal tengevolge van verkeerd gerichte investering. Dit vindt zijn oorzaak daarin, dat niet steeds die voorwaarden aanwezig zijn, die de concurrentie, wil zij behoorlijk functionneeren, behoeft. En deze afwezigheid is vooral evident, wanneer men tegenover elkaar stelt de veronderstellingen der vrije concurrentie en de werkelijkheid van het economisch leven.

De voorstanders van het stelsel van vrije concurrentie hebben steeds het atomistische concurrentiebegrip gebruikt ter verdediging van hun standpunt. Deze atomistische concurrentie veronderstelt de aanwezigheid op de markt aan beide zijden van een groot aantal marktpartijen van ongeveer gelijke kracht, werkend met weinig vast kapitaal, waarbij het aanbod van iedere marktpartij afzonderlijk een bijna onmerkbaaren invloed op het markttotaal heeft. Zij veronderstelt verder alwetende mensen, die de markt geheel kunnen overzien, groote beweeglijkheid en onderlinge vervangbaarheid der productiemiddelen en zij neemt aan, dat het product op een bepaalde markt uniform is. Op grond van deze veronderstellingen, en gegeven de grondslagen van het stelsel, concludeeren nu de voorstanders der vrije concurrentie, dat op de markt steeds een stabiel en voor alle partijen redelijk evenwicht wordt verkregen, dat de prijs een zelfstandig regulator is, die den geheelen afloop van het economisch proces automatisch regelt en dat ingrijpen in het stelsel der vrije prijsvorming het natuurlijke evenwicht verstoort en derhalve een nadeeligen invloed uitoefent. De prijs behoeft hier niet nader geanalyseerd te worden. Kennis der marktverhoudingen is nauwelijks nood-

zakelijk, immers de prijs is voldoende als kenmiddel van vraag en aanbod. Oriëntering op de prijzen heeft, gezien den kleinen omvang van iedere bedrijfseenheid, geen invloed op de prijs-verhoudingen op een bepaalde markt en de foutieve beslissing in een bepaalde onderneming is vrij onbelangrijk en wordt bovendien door de prijsconcurrentie automatisch gecorrigeerd. Inderdaad lijkt in een dergelijke constructie de prijs, dien de vrije concurrentie tot stand brengt, een blindelings te volgen regulator en de eenig noodzakelijke wegwijzer. En deze gedachtengang leidt ertoe, dat men een bepaalde prijsstructuur met een zeker fatalisme als onvermijdelijk beschouwt. Historisch is het beeld, dat de voorstanders van vrije concurrentie ons hebben geschetst, niet geheel onjuist, en inderdaad heeft de vrije concurrentie, strikt economisch gezien, onder de verhoudingen der negentiende eeuw haar taak niet slecht vervuld.¹⁾ Voor de hedendaagsche verhoudingen echter gaan de veronderstellingen, waarop de vrije concurrentie zich baseert, in het geheel niet meer op.

Van een groot aantal gelijke kleine partijen aan beide zijden van de markt is slechts op weinig markten sprake meer. Integendeel, kan men thans overal het verschijnsel constateeren en dit met name, waar de bedrijfseenheden groot zijn, en ieder een belangrijk deel van de markt vertegenwoordigt, of waar eenige groote producenten tegenover vele kleine consumenten staan of omgekeerd, dat partijen pogen de vrije concurrentie uit te schakelen, hetzij door kartelleering, hetzij door leveringscontracten, om zich daardoor een zekeren afzet te verschaffen.²⁾ Van een markt in den eigenlijken zin van het woord kan men dan niet meer spreken. Een soortgelijke opdeeling van de markt vindt plaats, wanneer de producenten door het aanbrengen van kwaliteitsverschillen, reclame, merkaanduiding en prijsdiscriminatie pogen ieder een afzonderlijk deel van de markt tot zich te trekken. De markt verliest daardoor zijn ideaal karakter, de marktband wordt losser en maakt andere bindmiddelen noodzakelijk.

Met de veronderstelde afwezigheid der vaste kosten, en de groote beweeglijkheid en onderlinge vervangbaarheid der pro-

¹⁾ Zie ook het praeadvies van F. M. Wibaut over de beteekenis van trusts en kartels voor de volkswelvaart. Praeadviezen van de vereeniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek 1928, p. 65.

²⁾ Zie ook G. Cassel : Theoretische Sozialökonomie, Leipzig 1932, par. 14.

ductiemiddelen is het al niet veel beter gesteld. Het verschijnsel der vaste kosten en sterk gespecialiseerde machines is zeker overheerschend in het hedendaagsche economisch leven.¹⁾ Indien de prijs al ooit een dwingende regulator is geweest, onder den invloed der vaste kosten, die nu bijna in iederen bedrijfstak van groote beteekenis zijn, is hij dit zeker niet meer. Hij houdt zelfs op een goed richtsnoer te zijn. De wetten der prijsvorming reageeren onder den invloed der vaste kosten niet meer met dat automatisme, dat de klassieken aannamen. De stelling, dat niet-efficiënte bedrijven onder de vrije concurrentie verdwijnen, gaat niet meer op. Het beheerschte toepassen van nieuwe technische vindingen ter voorkoming van kapitaalvernietiging en ter vermindering van ernstige schokken, die bij het vernauwen der economische ruimte onvermijdelijk zijn geworden, is onder de vrije concurrentie onmogelijk geworden.

Het vaste kapitaal belemmert sterk de aanpassing op korten termijn aan veranderde omstandigheden en zoo is de kapitaal-intensieve onderneming, tenzij zij zich wapent door aaneensluiting of sterke reserveering, voor den levensduur van het vaste kapitaal overgeleverd aan economische krachten, waarop zij zelf dikwijls geen invloed kan uitoefenen, maar waaraan zij zich ook niet kan onttrekken.²⁾ Daartegenover staat de toegenomen economische afhankelijkheid en medeverantwoordelijkheid in een sterk dynamische maatschappij als de onze.

Ook de consument was onder de veronderstellingen der vrije concurrentie en onder de economische verhoudingen der negentiende eeuw een actief element in de richtingbepaling van het productieproces. De consument stond meestal in persoonlijk contact met den producent, had kennis van het artikel en kon zich op de markt doen gelden. Tevens werden zijn belangen het best gewaarborgd door de vrije concurrentie. Nu is de invloed van den consument sterk verminderd. Het meerendeel der consumptiemiddelen wordt thans niet meer op de markt ver-

¹⁾ Voor de beteekenis der vaste kosten, zie ook J. M. Clark : The economics of overhead costs.

²⁾ Zoo zegt ook Marshall : „Thus the answer to the question whether variations in demand or variations in cost of production, exert the stronger influence on value under competitive conditions in a given time, depends mainly on the ease with which supply can alter its pace”. (A. Marshall : Industry and Trade, p. 396.)

handeld. De prijzen worden den consument, al heeft hij daarop zeker nog invloed, doordat hij van het artikel kan afzien, als het hem niet bevalt, of wanneer de prijs hem te hoog lijkt, als het ware voorgeschreven. Gebrek aan artikelkennis, reclame en veelsoortigheid van het artikel verwarren hem, en verzwakken zijn onderhandelingspositie. En indien de tegenpartij georganiseerd is, wordt hij tamelijk onmondig.

Wanneer wij de moderne concurrentiemethoden en de werking van het markt- en prijsmechanisme van vandaag overzien en deze vergelijken met hun werking onder het stelsel van vrije concurrentie, dan blijkt, dat er van de veronderstellingen der vrije concurrentie weinig is overgebleven, en dat derhalve het evenwicht der vrije concurrentie slechts een bepaalden alleen onder zekere voorwaarden geldenden vorm van evenwicht is. Daaruit volgt nu verder, dat de prijs slechts daar een dwingende regulator kan zijn, waar inderdaad de veronderstellingen der vrije concurrentie aanwezig zijn en dat, waar dit niet het geval is, en de mogelijkheid van een meervoudig economisch evenwicht gegeven is, de prijs als een instrument moet worden beschouwd, dat, om een bepaalden opzet te bereiken, bewust gehanteerd moet worden.¹⁾ Daartoe is dan samenwerking tusschen bedrijfs-
genooten in een of anderen vorm noodzakelijk. Vrije concurrentie in den zin van atomistische concurrentie bestaat dus eigenlijk nergens meer. En ook in den zin van bedrijfsvrijheid heeft zij tengevolge van de bezitsongelijkheid, de noodzakelijkheid van de vastlegging van groote kapitalen om nieuwe ondernemingen op te richten, en waar organisaties aanwezig zijn, die de oprichting van nieuwe bedrijven verhinderen kunnen, bijna overal opgehouden te bestaan. Voor zoover de concurrentie niet geregeld is, kan in het overgrootste deel van het bedrijfsleven nog slechts worden gesproken van wilde concurrentie, die meer en meer het karakter van wedloop heeft verloren en dat van strijd heeft verkregen.

De afwezigheid van de veronderstellingen der vrije concurrentie,

¹⁾ Zie ook : M. J. H. Cobbenhagen : Theoretische beschouwingen over het verband tusschen inkomen- en prijstheorie, diesrede, Maart 1933.

de veranderde structuur der onderneming, die zonder een zekere gebondenheid haar economische zelfverantwoordelijkheid zeer moeilijk kan dragen, de onoverzichtelijkheid ook der verhoudingen in het hedendaagsch economisch leven, tengevolge van de toename der omwegproductie, en het vernauwen der economische ruimte in vrijwel alle landen met een hoogontwikkelde industrie, hebben de concurrentie andere vormen doen aannemen, die onder den naam geregelde concurrentie kunnen worden samengevat. Deze geregelde concurrentie uit zich in meerdere of mindere mate in bepaalde vormen van organisatie als b.v. trusts, kartels, open-prijsvereeningen, organisaties ter bestrijding van oneerlijke concurrentie, vakorganisaties der werknemers en dergelijke.

Om tot een omschrijving van het begrip geregelde concurrentie te komen, is het noodig, zooals wij dat boven reeds deden, te onderscheiden tusschen de subjectieve bedoelingen van hen, die pogen de concurrentie op eenigerlei wijze te binden of uit te schakelen, en het objectieve doel der concurrentie. Immers ook hier geldt, dat beide niet noodzakelijk behoeven samen te vallen, en dat partijen, die tot samenwerking geraken, daarbij een bedoeling kunnen hebben, die geheel afwijkt en zelfs in strijd is met het objectieve doel der concurrentie, dat is, zooals wij reeds zagen, de behoeftenbevrediging zoo goed mogelijk te bewerkstelligen. Deze onderscheiding is te meer noodzakelijk, omdat hier de mogelijkheid van een conflict tusschen algemeen en particulier belang in het geheel niet denkbeeldig is. Men zou zelfs kunnen zeggen, dat, naarmate de werkelijke concurrentie zich verder van de theoretisch gedachte vrije concurrentie verwijdert, en naarmate zij meer gebonden wordt, de kans op een conflict tusschen beide grooter wordt. Immers onder de theoretisch perfecte vrije concurrentie, waarvan de klassieken uitgaan, zou volgens deze geen tegenstelling tusschen algemeen en particulier belang kunnen bestaan. Het prijsmechanisme, als uiting van de eenige aanwezige mogelijkheid, zou er daar voor zorgen, dat het individu, door aan de wetten van dit mechanisme te gehoorzamen en daarmee zijn eigen voordeel te doen, tevens het maatschappelijk belang zoo goed mogelijk zal dienen. En daar zou dan ook niet het gevaar van eenzijdige kapitaalsinvesteering en willekeurige beïnvloeding der behoeftenkeuze aanwezig zijn.

Geheel anders wordt de situatie echter, wanneer in een op individualistischen grondslag opgebouwde economische maatschappij organisaties optreden, die, doordat zij trachten het vrije prijs- en marktmechanisme geheel of ten deele uit te schakelen, en dit zooveel mogelijk willen vervangen door een dictaat, onwillekeurig geneigd zijn hun groepsbelang te veel op den voorgrond te stellen en aan hun groep een meer dan evenredig deel van het maatschappelijk inkomen te doen toevloeien. Alpert noemt dezen toestand treffend „Economie contrariée”, omdat het verlangen om met het individualistische gezichtspunt te breken ophoudt bij de aaneensluiting der vakgenooten, die zich echter als groepen op individualistischen grondslag verhouden, zonder tot een algeheele samenwerking te komen.¹⁾ Alpert meent nu, dat het ontbreken der samenwerking buiten het terrein van iedere groep afzonderlijk, dus zonder een ondergeschikt maken der groepsbelangen aan het algemeen belang, heeft geleid tot een wanorde in het economisch leven, die grooter is, dan wanneer geen organisaties hadden bestaan. Hij pleit dan ook voor organisaties, die als vertegenwoordigers van het algemeen belang, de bouwstenen, die zeker in de op particulier initiatief opgerichte organisaties te vinden zijn, samenvoegen om daardoor tot een ordelijk geheel te geraken.

Het gevaar, waarop Alpert wijst, is in het geheel niet denkbeeldig. Het is immers heel goed mogelijk, dat organisaties, die zich voldoende sterk voelen om hun wil door te zetten, zullen trachten een gunstige positie in hun voordeel uit te buiten, en maatregelen zullen treffen, die in strijd zijn met het algemeen belang en andere bedrijfstakken, die niet georganiseerd zijn, benadeelen. Dit zal met name daar het geval zijn, waar partijen pogen door uitschakeling der concurrentie een gunstige conjunctuurperiode te exploiteeren, of daarin een middel zien om den consument uit te buiten. Dit zal ook daar het geval zijn, waar partijen een sterkere binding nastreven dan door de verhoudingen in een bepaalden bedrijfstak geëischt wordt, of waar zij door het beletten van het intreden van nieuw kapitaal een te geringe kapitaalsinvesteering veroorzaken. Dit heeft dan ook meestal tot gevolg, dat dergelijke organisaties, hetzij door de

¹⁾ Paul Apert : L'Economie organisée, Paris 1933, p. 112 e.v.

uittreding van leden, die meenen hun belangen beter buiten de organisatie te kunnen doorzetten, hetzij door de opkomst van outsiders of van surrogaten, spoedig uiteenvallen. Niet de exploitatie van eventueel gunstige omstandigheden, waarin de betreffende organisatie mocht verkeerden, maar het voeren van een vooruitziende politiek en het streven naar grootere stabiliteit, waarborgen de continuïteit van organisaties, die ten doel hebben de concurrentie te regelen. En dienovereenkomstig kan men van de geregelde concurrentie zeggen, dat zij slechts daar bestaat, waar marktpartijen ter eene of andere zijde van de markt stilziggend, of in den vorm van overeenkomst samenwerken tot een beheerscht samentreffen van vraag en aanbod, om daardoor juiste economische verhoudingen voor den betreffenden bedrijfstak mogelijk te maken.

Uit de conclusie, dat de concurrentie niet geheel vrij kan worden gelaten, volgt niet, dat zij geheel gebonden zou moeten zijn. Al wie de voordeelen der concurrentie, voor de prijsvorming, als prikkel tot het dragen van zelfverantwoordelijkheid en het nemen van initiatief, voldoende hoog aanslaat, zal, ook al is hij voorstander van gebonden concurrentie, de binding zooveel mogelijk willen beperken, en het particulier initiatief binnen de grenzen, bepaald door het algemeen welzijn, den vrijen loop wenschen te laten. En ook zij, die een vergaande gebondenheid en de daarmee noodzakelijk gepaard gaande centralisatie in de economische leiding voorstaan, zullen zich toch ongetwijfeld moeten realiseeren, dat een groote mate van gebondenheid, met name op het gebied der behoeftenvoorziening, het gevaar van verstarring meebrengt. Op dit gebied leert ook de encycliek „Quadragesimo Anno” dat datgene, dat het individu zelf kan, niet in handen eener gemeenschap moet worden gelegd, en dat, wat door kleinere lichamen van ondergeschikten rang kan worden verricht, niet overgedragen moet worden op grootere, van hoogere orde.¹⁾

Deze grenzen, die aan de inperking der vrijheid dienen te worden gesteld, moeten nu verder aan de hand van concrete om-

¹⁾ Rerum Novarum. Quadragesimo Anno, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, Randnummer 79.

standigheden worden geïnterpreteerd, waarbij dan de vorm en graad der gebondenheid moeten corresponderen met die concrete omstandigheden. Alpert onderscheidt nu in dit verband ten aanzien van het beheer van iedere afzonderlijke onderneming tusschen haar interne bedrijfsleiding en haar bedrijfspolitiek. Onder de interne bedrijfsleiding verstaat hij dan de organisatie van het bedrijf met alle daartoe noodzakelijke handelingen van normalen aankoop van grondstoffen, productie en verkoop van het geproduceerde artikel. Kortom de gewone dagelijksche leiding van het bedrijf. Onder bedrijfspolitiek verstaat hij dan al die handelingen door de bedrijfsleiding, die voortvloeien uit gebeurtenissen, die plaats vinden onafhankelijk van de werkzaamheden der onderneming zelve, en hij noemt als zoodanig: aankoop van grondstoffen op voorraad met het oog op een verwachte prijsstijging, uitbreiding der installaties om aan een toekomstig voorziene vraag te voldoen, de regeling van prijzen en/of productie en dergelijke. Derhalve de externe bedrijfspolitiek.¹⁾ Alpert vergeet bij deze opsomming, dat ook de regeling der sociale voorwaarden mede tot het terrein der externe bedrijfspolitiek behoort.

Alpert meent nu op grond van deze functioneele verdeeling in het bedrijf te kunnen onderscheiden tusschen het domein van het individu in de leiding van het economisch leven, en het domein van de gemeenschap, waarbij dan de interne bedrijfsleiding wordt gereserveerd voor hen, die bij de resultaten daarvan onmiddellijk belanghebbenden zijn, terwijl ten aanzien van de externe bedrijfsleiding naar aanpassing der particuliere belangen aan het algemeen welzijn moet worden gestreefd. Deze laatste functie zou dan ook verricht kunnen worden door personen, die niets met de dagelijksche leiding van het bedrijf hebben uit te staan.

Ofschoon deze verdeeling van functie nog niet in iedere onderneming te ontdekken valt — in het kleinbedrijf heeft zij, gezien den geringen invloed, die daarvan op het economisch leven in het algemeen uitgaat, nog weinig bestaansgrond — openbaart zij zich in het grootbedrijf in de scheiding tusschen de dagelijksche economische leiding, en het algemeen economische beheer, waarbij dan het officieele contact met de buitenwereld vooral door het secretariaat der onderneming, dat geheel los staat van de dagelijk-

¹⁾ Paul Alpert : L'Economie organisée, p. 114 e.v.

sche leiding, wordt onderhouden. En ook in de onderneming van middelmatigen omvang kan men nu reeds de splitsing van functie tusschen interne en externe leiding waarnemen.

Deze onderscheiding, die dus de economische vrijheid en derhalve ook de concurrentievrijheid beperkt tot binnen het gebied der normale economische leiding, omdat zij daar niet spoedig met het algemeen belang strijdige handelingen kan treffen, die niet tevens strijdig zijn met het particulier belang, zal bij de bespreking van bepaalde vormen van geregelde concurrentie nog dienst doen. Zij is ook logisch, omdat zij onderscheidt tusschen het maatschappelijk risico, dat niet door den individueelen ondernemer gedragen kan worden, aangezien deze de factoren, die het bepalen, niet in zijn macht heeft en het individuele bedrijfsrisico, waarvoor alleen hij verantwoordelijk gesteld kan worden. Nog op andere wijze zou men de grenzen kunnen concretiseeren, die aan de beperking der concurrentie moeten worden gesteld, n.l. door rekening te houden met den aard van den bedrijfstak, in welke de concurrentie moet worden geregeld. In dit opzicht zou men de industrie kunnen classificeeren in twee categorieën, n.l. die categorie, die massa-artikelen produceert en de categorie, waar dit niet het geval is. In de eerste categorie zou de concurrentie zich dan vooral moeten uiten in de economische organisatie van productie en afzet en in het streven tot kostprijsverlaging, terwijl daar de concurrentievrijheid, wat betreft de prijsvorming en den afzet, gezien het maatschappelijk belang van deze industrieën, belangrijk beperkt zou moeten worden. In het tweede geval zou vanwege het persoonlijkheidskarakter dezer bedrijfstakken, zooveel mogelijk aan het particuliere initiatief moeten worden overgelaten.¹⁾

Hetgeen hierboven over de concurrentie werd gezegd, toepassend op bepaalde vormen van organisatie in het economisch leven, kom ik thans tot de volgende in de verdere hoofdstukken nader uit te werken richtlijnen.

De „trust” als monopolistische organisatie, zooals zij zich

¹⁾ Men ziet dan ook zelden kartelleering in bedrijfstakken, wier product niet genormaliseerd kan worden. Bedrijfstakken, die een uniform massaproduct produceeren en waarin zeer veel kapitaal is geïnvesteerd, zijn het meest geschikt voor kartelleering.

vooral in de Vereenigde Staten heeft ontwikkeld, en die een vergaande centralisatie van de economische leiding, ook de interne, beoogt, heeft in beginsel weinig met concurrentieregeling uit te staan. Ook hier ontwikkelde zich echter geleidelijk de beteekenis van concerns, die niet streven naar een monopoliepositie, maar trachten door samenwerking en bedrijfsaaneensluiting de onderlinge concurrentie en den afzet te regelen. De „trust” heeft, doordat zij meestal gepaard gaat met een vergaande concentratie van macht en bezit, een antisociaal karakter.¹⁾

Het kartel als combinatie van tot op zekere hoogte zelfstandig blijvende ondernemers, omdat het meer nivelleerend werkt op de inkomstenverdeling van de aangesloten ondernemers, meer geneigd is een politiek „in the long run” te voeren, en vanwege de grootere beteekenis der potentieele concurrentie bij het kartel, belangrijker voor het concurrentievraagstuk dan de trust.²⁾ In tegenstelling met de trust ontstaan kartels vooral in bedrijfstakken, die met afzetmoeilijkheden hebben te kampen en derhalve moet hier het verkrijgen of nastreven van een monopoliepositie als een middel worden beschouwd om tot ordening in den bedrijfstak te komen.

Ook de lossere vormen van aaneensluiting, die geen monopoliepositie innemen en die in de Angelsaksische litteratuur soms worden aangeduid met de benaming „co-operative competition” behooren tot de geregelde concurrentie.³⁾ Zij zijn vooral daarom interessant, omdat zij een tusschenpositie innemen tusschen vrije concurrentie en monopolie en de beheersvrijheid ten aanzien van de gewone dagelijksche leiding der onderneming zooveel mogelijk wordt gehandhaafd.

En tenslotte, gezien het feit, dat in onze maatschappij het meerendeel der inkomens op de markt via de prijsvorming tot stand komt, moeten ook die organisaties, zooals bijv. de vak-

¹⁾ Voor de omschrijving van het begrip „trust”, zie hoofdstuk 3.

²⁾ Deze potentieele concurrentie is aanwezig in den internen strijd om de quota, de onderlinge belangentegenstelling en de mogelijkheid van uittreden. Voor de vergelijking van trusts en kartels zie ook G. Halm : *Die Konkurrenz*, München & Leipzig, 1929, p.p. 152, 153.

³⁾ Ik noem hiertoe : Openprijsverenigingen, vakorganisaties ter bevordering van eerlijke concurrentie, de standardisatie van handelspractijken, de uniforme kostprijsberekening en verder het „price leadership”, het „sharing the market” en dergelijke. Zie ook hoofdstuk 4 en 5.

organisaties van werknemers, die trachten door verbetering hunner onderhandelingspositie betere voorwaarden te verkrijgen, als een uiting van geregelde concurrentie worden beschouwd.¹⁾ Hier blijkt dan typisch, hoe van een bepaalden concurrentievorm binnen de gegeven economische mogelijkheden, invloed kan uitgaan op het resultaat der verdeeling. En hoe, wanneer de samenwerking van ondernemers ten aanzien van de prijs- en productiepolitiek, de totstandkoming van uniforme en redelijke arbeidsvoorwaarden vergemakkelijkt, en omgekeerd, mogelijk wordt gemaakt een concurrentievorm te vinden, die en de verdeeling en de productie dient.

Par. 5. Het concurrentievraagstuk in de economische politiek.

Met het bovenstaande is dan tevens de taak aangegeven, die de Overheid, althans wanneer deze zich op het standpunt stelt, dat organisaties, die de concurrentie regelen, moeten worden bevorderd, moet innemen.

[Kan de Overheid bij handhaving der vrije concurrentie en zoolang de individueele onderneming vanwege haar kleinen omvang nog onbelangrijk is voor het geheel, volstaan met aan te geven wat niet mag in het economisch verkeer en zich ertoe beperken organisaties, die de vrije concurrentie belemmeren, te verbieden en te ontbinden, bij voorstaan der geregelde concurrentie wordt haar functie een positieve. Zij heeft er dan voor te zorgen, dat de afzonderlijke ordeningsmaatregelen ondergeschikt worden gemaakt aan het algemeen belang en tot een van algemeen economisch standpunt logisch geheel worden samengevoegd, waarbij dan het particuliere initiatief zoo dient te worden gericht, dat daaruit ook van maatschappelijk standpunt het grootst mogelijke resultaat kan worden verkregen. Dit zou dan de taak zijn van hogere organen, die het bedrijfsleven in zijn geheel representeren en die naast het privaat-economische, ook het sociaal-economische gezichtspunt vertegenwoordigen.

¹⁾ Een ander voorbeeld van een organisatievorm, die ten doel heeft de verdeeling te beïnvloeden, is, het korten tijd geleden in ons land opgerichte „beleggersfront”, dat beoogt door organisatie de onderhandelingspositie van den kapitaalverschaffer te verbeteren.

Ofschoon dus voor hen, die meenen, dat de vrije concurrentie zonder meer geen ordenend beginsel is, de houding, die de Overheid in het concurrentievraagstuk moet innemen, vaststaat, zijn toch voor het feitelijk in te nemen standpunt de economische verhoudingen, waaronder bindingen in het bedrijfsleven worden aangelegd, zeer belangrijk. In verband daarmee staat dan weer de vraag wat concreet onder algemeen belang moet worden verstaan.

Wanneer een vergelijking wordt getroffen tusschen de opvattingen der Overheid ten aanzien van het concurrentievraagstuk in verschillende economische perioden, dan blijkt, dat de houding der Overheid dienaangaande correspondeert met den variabelen inhoud van het begrip algemeen belang en dat, naargelang dit begrip anders wordt verstaan, ook het concurrentievraagstuk vanuit een ander gezichtspunt wordt gezien. Enkele voorbeelden mogen dit illustreeren.

Zoo is voor de Middeleeuwen met haar betrekkelijk gesloten economisch karakter, en haar statischen gedachtengang typisch, dat alle aandacht der Overheid was geconcentreerd op den producent, en dat, om dezen een inkomen naar staat en stand te verschaffen, de gilden, daartoe geholpen door de Overheid, allerlei regels opstelden ten aanzien van prijzen, kwaliteit en afzet voor ieder product, die iedere ongebonden concurrentie onmogelijk maakten. Vereenzelviging van het producentenbelang met het algemeen belang leidde ertoe, dat iedere concurrentie, die zou kunnen leiden tot bedreiging van het standsbestaan van den producent, als oneerlijk werd beschouwd. Al werd daarnaast de consument beschermd tegen uitbuiting en slechte kwaliteit, zoo moet dit niet als een principieel uitgangspunt worden beschouwd, aldus Cobbenhagen, doch als een noodzakelijke consequentie van den opzet, de bescherming van den producent.¹⁾ Het doel van het gildenverband was toch aan alle leden een zelfstandig bestaan te verzekeren en verder te verhinderen, dat een bedrijfsgeenoot door middel van lage prijzen of anderszins zou trachten een grootere plaats in te nemen en een machtspositie te verkrijgen. De producent was dus het middelpunt der economie.

Omgekeerd zal in een maatschappij met ruime economische

¹⁾ M. J. H. Cobbenhagen : De verantwoordelijkheid in de onderneming, p. 40.

ontwikkelingsmogelijkheden door de ontsluiting van nieuwe gebieden, sterke bevolkingstoename, of door belangrijke technische vindingen, zooals dit bijv. in de negentiende eeuw in verschillende landen het geval was, onwillekeurig de nadruk vallen op de bescherming van den consument. Immers de gunstige positie, waarin de producent daar verkeert, maakt het overbodig hem te beschermen of zelfs aandacht aan hem te besteden, terwijl de consument dan door de vrije concurrentie tegen prijsopdrijving beschermd wordt. De begrijpelijke vereenzelviging van het consumentenbelang met het algemeen economisch welzijn leidt er dan toe, dat de vrije concurrentie als de ideale vorm van concurrentie wordt beschouwd, dat, zooals Marshall dat doet, groote waarde wordt toegekend aan het „consumer's surplus” en dat trusts en kartels onder dergelijke verhoudingen als prijsopdrijvers, die den consument exploiteeren en de economische ontwikkeling belemmeren, worden gezien. Typisch voor dit standpunt zijn, zooals wij nog nader zullen zien, de anti-trustwetten in de Vereenigde Staten van Amerika, die slechts de beperking van die concurrentie willen toestaan, die schadelijk is voor het consumentenbelang.

In een uitgegroeid economisch systeem daarentegen, waar tengevolge van een zekere verzadiging in de behoeftensfeer, vermindering der economische ruimte of te sterke rationalisatie, vooral het afzetprobleem op den voorgrond treedt, wordt, vanwege de sterke interdependentie der prijzen, de concurrentie van surrogaten en de concurrentie tusschen de bedrijfstakken in het algemeen, de benadeeling van het consumentenbelang door aaneensluiting der producenten veel moeilijker. En dienovereenkomstig verliest de bescherming van den consument aan beteekenis als richtsnoer voor de algemeene economische welvaart. De Overheid is daar geneigd vooral ook rekening te houden met de belangen van den producent, welke dan het best door een vermindering der concurrentie gediend kunnen worden. Hier leidt dan de aaneensluiting in tegenstelling met de concurrentie ertoe, dat de aanwezige vraag over den geheelen bedrijfstak wordt verdeeld, en dat wordt voorkomen, dat de zwakkere bedrijven worden uitgeschakeld en een monopoliepositie wordt verkregen. En daarom zal de Overheid daar bepaalde organisatievormen,

die de concurrentie regelen, goedkeuren en zelfs bevorderen.

Sommige schrijvers meenen op dit verschil in ontwikkeling zelfs de tegenstelling trust-kartel te kunnen baseeren, andere onderscheiden op grond hiervan tusschen de agressieve en defensieve combinatie.¹⁾ De agressieve combinatie, de trust, ontstaat dan uit een te weinig aan concurrentie, zij is uiting van een onbeheerscht streven naar winst en macht, en zij is onder de vooropstelling van uitgebreide expansiemogelijkheden in tegenstelling met de vrije concurrentie, maatschappelijk nadeelig.²⁾ De defensieve combinatie, het kartel, daarentegen is dan een poging om het afzetprobleem op te lossen, „ein Ringen um die Existenz“, zooals Lehnich het noemt. In haar uit zich de noodzakelijkheid van planning onder de ingewikkelde en bijna onoverzichtelijke verhoudingen van een volgroeid economisch systeem, waarin de verstorende invloed van foutieve beslissingen oneindig veel grooter is. Weer andere, zooals Dobretsberger, meenen, dat de graad van vrijheid of gebondenheid der concurrentie en daarmee de doelmatigheid van een bepaalden economischen organisatievorm afhankelijk gesteld moet worden van de conjunctuurphase, waarin het economisch leven zich op een gegeven oogenblik bevindt.³⁾ In de opgaande conjunctuur moet dan aan de vrije concurrentie, vanwege hare tendenz tot belemmering der prijsstijging en tot nivelleering der ondernemingswinst, de voorkeur gegeven worden boven uitschakeling der concurrentie. Bij een dalende conjunctuur dient het omgekeerde standpunt te worden ingenomen.

Ofschoon deze stelling zeker betwist kan worden, al is het reeds omdat, zooals Cobbenhagen zegt, „daarin zou liggen opgesloten, dat het conjunctuurverloop als een onbeheerschaar noodlot zelf zou bepalen, wat de aangepaste economische organisatievorm zou zijn“, is het zeker waar, dat de onmiddellijke gevolgen van vrijheid of gebondenheid der concurrentie, naargelang een haussetrend of een baissetrend aanwezig is, verschillend

¹⁾ O.a. O. Lehnich : Kartelle und Staat, Berlin, 1928, p.p. 130, 131 en 132. Verder ook : P. Lieftinck : Moderne structuurveranderingen der industrie in de Verenigde Staten van Amerika, 1931, p. 175.

²⁾ Zie ook hoofdstuk 3.

³⁾ J. Dobretsberger : Freie oder gebundene Wirtschaft, München & Leipzig, 1932, p. 100.

zijn.¹⁾ En daaruit volgt tevens, dat niet een voor alle tijden en voor alle omstandigheden uniform plan, hetzij van vrijheid, hetzij van gebondenheid, kan worden vastgesteld. Misschien is het echter beter daarbij niet zoozeer van een bepaalde conjunctuurperiode uit te gaan, alswel, zooals wij dat boven deden, rekening te houden met de economische ontwikkeling, waarin een land op een bepaald oogenblik verkeert.

Nog op andere wijze is deze evolutie te kenschetsen, n.l. aan de ontwikkeling van de opvatting over wat is „oneerlijke concurrentie”.

Men zou de stelling kunnen opzetten, dat, naargelang de economische ontwikkeling langzamer verloopt en de uitbreidingsmogelijkheden afnemen, de algemeene opvatting over wat is oneerlijke concurrentie strenger wordt, en dienovereenkomstig, het begrip oneerlijke concurrentie een grooteren inhoud krijgt. Dit verschijnsel is dan aldus te verklaren, dat, zoolang de marge tusschen de beschikbare hoeveelheid goederen en de behoeften, en ook tusschen de expansiemogelijkheden en de behoeften naar expansie, voldoende groot is, de publieke opinie en ook de Overheid betrekkelijk minder interesse heeft voor wat is eerlijk of oneerlijk, doch dat de behoefte om grenzen vast te stellen groeit naarmate door het vernauwen der economische ruimte het contact tusschen hen, die in het bedrijfsleven werkzaam zijn, inniger wordt, en de beïnvloeding van elkanders gedrag veelvuldiger. Watkins meent, daarbij uitgaande van het begrip „fair competition”, deze ontwikkeling aldus te kunnen teekenen, dat de enorme economische vooruitgang in de negentiende eeuw oorspronkelijk gepaard gaat met een overboord gooien van alle tot dan geldende opvattingen over wat is eerlijk of oneerlijk, wat is een rechtvaardige prijs, rechtvaardige interessen, behoorlijke loonen, etc. Dat echter geleidelijk en vooral na de opkomst der trusts de interpretatie van het begrip „unfair competition” ruimer wordt. Ofschoon men met Watkins kan verschillen over de opvatting of ruime economische mogelijkheden inderdaad moeten leiden tot vervagen der moreele opvattingen — men kan

¹⁾ M. J. H. Cobbenhagen : Duurzaam economisch herstel alleen mogelijk door ordening in productie en handel, 1934, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, p. 5.

ook het tegendeel beweren door er op te wijzen, dat het onder dergelijke omstandigheden gemakkelijker is om grootmoedig te zijn dan wanneer niet die gunstige omstandigheden voor ieder aanwezig zijn — staat vast, dat de wetgever, naargelang de economische ontwikkeling in de negentiende eeuw voortschrijdt, zich bij de bepaling van wat is „fair” of „unfair” meer en meer laat leiden door overwegingen van algemeen economisch belang.¹⁾ En dat, waar de wetgever oorspronkelijk slechts datgene „unfair” noemt wat den consument schaadt, of de betrekkingen tusschen de concurrenten ernstig verstoort, hij later ook den producent en deze in den ruimen zin genomen, dus ook den werknemer, in zijn maatregelen betreft.²⁾

Inderdaad blijkt bij een vergelijking der kartel- en trustwetten in eenige landen, dat, op het standpunt der Overheid ten aanzien van ondernemerscombinaties, en ten aanzien van wat is eerlijke of oneerlijke concurrentie, van veel invloed is geweest het stadium van economische ontwikkeling, waarin het betreffende land ver-

¹⁾ Encyclopedia of social sciences : Unfair competition.

²⁾ Ofschoon hier de begrippen „unfaire concurrentie” en „oneerlijke concurrentie” dooreen werden gebruikt, beteekent dit niet een gelijkstelling van den term „unfaire concurrentie” met onzen wettelijken term „oneerlijke concurrentie”. Ik acht deze gelijkstelling om meerdere redenen niet juist. Allereerst niet omdat, zooals uit de verdere wetgeving in de Vereenigde Staten nog zal blijken, „unfair competition” meer omvat dan hetgeen Pfeffer („Grondbeginselen van het Nederlandsche mededingingsrecht”) en Aalberse („Oneerlijke concurrentie en hare bestrijding volgens het Nederlandsch recht”) en ook de Nederlandsche jurisprudentie onder „oneerlijke concurrentie” verstaan.

Zoo verstaat Aalberse (p. 17) onder oneerlijke concurrentie „het pogen, om door misleiding van het publiek of van de concurrentie, het handelsdebiet te vestigen, te behouden of uit te breiden ten spijt van anderen”. Hij rekent er echter niet onder het concurreeren door middel van lage loonen, prijsonderbieding en in het algemeen die concurrentie, die ten doel heeft een monopolie tot stand te brengen.

Ofschoon Pfeffer, doordat hij als criterium heeft het in strijd zijn met het algemeen belang, het begrip oneerlijke concurrentie ruimer neemt, ziet hij het algemeen belang toch vooral in betrekking tot den consument (p.p. 12 en 13). Volgens Pfeffer is voor den wetgever die mededinging ontoelaatbaar, die strijdt met de goede zeden of de zorgvuldigheid, die in het maatschappelijk verkeer ten aanzien van eens anders goed of persoon betaamt.

Een tweede reden, waarom ik „unfair” niet met „oneerlijk” zou willen vertalen is deze, dat naar mijn meening de woorden „fair” en „eerlijk” elkaar niet dekken. Misschien zou daarom het woord „afkeurenswaardig”, daar dit ruimer is beter weergeven, wat met „unfair” wordt bedoeld.

En tenslotte ook, omdat het woordje „fair” zoo uitstekend past bij het spelkarakter, dat de concurrentie voor velen heeft, gebruik ik het liever onvertaald. Het heeft intusschen bovendien voldoende burgerrecht verkregen om onvertaald te worden gebruikt.

keerde. En dat naargelang de economische ontwikkeling verder voortschrijdt, de houding der Overheid tegenover organisaties, die de concurrentie regelen tegemoetkomender, daarentegen de opvatting over wat is faire en unfaire concurrentie strenger wordt. Daarbij is vooral opvallend het contrast tusschen de anti-trustwetgeving der Vereenigde Staten, en die van andere jonge industriele volken als Canada, Zuid-Afrika, Australië en Argentinië eenerzijds en de kartelwetgeving in Duitschland anderzijds.¹⁾ Voor de behandeling van de Amerikaansche trustwetgeving verwijs ik naar de volgende hoofdstukken. Genoeg zij hier te vermelden, hoe in Amerika tot 1933 de Overheid zich steeds op het standpunt heeft gesteld, dat de vrije concurrentie moest worden gehandhaafd en dat monopolistische organisaties in strijd waren met het algemeen welzijn ; maar dat na 1933 door de invoering der „National Industrial Recovery Act” een plotselinge omkeer intrad in dien zin, dat deze wet de regeling der concurrentie verplichtend stelde. Daarbij werd ook het begrip „unfair competition” belangrijk uitgebreid. Daartegenover Duitschland, dat reeds sinds 1873 het standpunt inneemt, dat kartels bevorderlijk kunnen zijn voor het algemeen economisch welzijn, ja zelfs in bepaalde omstandigheden daartoe noodzakelijk. Vóór 1923 komt dit standpunt tot uiting in de jurisprudentie, die geen onderscheid maakt tusschen kartelverplichtingen en andere contractverplichtingen, en waarbij ook „das Verbot des Unlauteren Wettbewerbes” niet op den karteldwang toepasselijk wordt verklaard. Vanaf 1923 in de „Verordnung gegen Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen”, de Kartell-Notverordnung van 26 Juni 1930, het „Zwangskartellgesetz” van 15 Juli 1933 en vervolgens in de diverse wetten onder het Derde Rijk in Duitschland.²⁾ In al deze wetten houdt de Overheid echter toezicht, opdat niet het misbruiken der machtspositie door het kartel zijn nuttig effect teniet doet.

De „Acts for the Preservation of Australian Industries and for the Repression of destructive monopolies” van 1906 en de

¹⁾ Voor een vergelijking van de kartelwetgeving in diverse landen, zie ook O. Lehnich : Kartelle und Staat, Berlin, 1928 en J. W. Reichert : Die Kartellgesetze der Welt, Berlin, 1935.

²⁾ Voor de Deutsche kartelwetgeving, zie O. Lehnich : Kartelle und Staat, 1928, Berlin, 3. Abschnitt. Verder ook J. W. Reichert : Die Kartellgesetze der Welt, Berlin 1935.

„Combines Investigation Act” van 1910 in Canada verbieden, evenals de Engelsche „Common law”, waarop zij zijn gebaseerd en waaruit ook de Amerikaansche „Common law” voortkomt, alle overeenkomsten, die zijn „in restraint of trade”. Typisch is nu, dat daarbij in deze landen, met uitzondering echter van de Vereenigde Staten, waar, althans tot 1933, uitsluitend op het consumentenbelang wordt gelet, voor de bepaling van wat is „in restraint of trade” wordt gezien naar het al dan niet in strijd zijn met het algemeen belang, hetgeen dan zoowel producent, inclusief den werknemer, als consument omvat.¹⁾

Engeland heeft geen speciale kartelwetgeving en vandaar ook geen uniforme kartelrechtspraak. In het algemeen werd op grond van de „Common law” de kartelafpraak als onafdwingbaar beschouwd. Momenteel echter wordt de rechtsgeldigheid van het kartel afhankelijk gesteld van de werking, die het veroorzaakt, en dit heeft ertoe geleid, dat de rechter zich aan de economische ontwikkeling heeft aangepast. Hij, die zich op de rechtskracht van de kartelovereenkomst wil beroepen, moet bewijzen, dat slechts „reasonable restraint of trade” bedoeld is, en dat de afspraak niet is „against public policy”.²⁾

Voor de beteekenis van den invloed der economische ontwikkeling op het concurrentievraagstuk, zijn in de volgende hoofdstukken de Vereenigde Staten van Amerika een merkwaardig voorbeeld.

¹⁾ Zie ook O. Lehnich.

Voor de termen „Common law” en „in restraint of trade” verwijs ik naar hoofdstuk 3.

²⁾ Zie ook O. Lehnich : Kartelle und Staat, 1928, Berlin, Abschnitt 4, 5 en 6.

HOOFDSTUK II

WAAROM DE VEREENIGDE STATEN VAN AMERIKA INTERESSANT EN BELANGRIJK ZIJN VOOR HET CONCURRENTIEVRAAGSTUK

De moderne geschiedenis der speciale Trust- en Kartelwetgeving vangt aan met de „Interstate Commerce Act” van 1887 en de „Sherman Act” van 1890. Eerst zestien jaar later in 1906 volgen de naar Amerikaansch voorbeeld opgestelde „Acts for the Preservation of Australian Industries” in Australië. Daarnaast heeft de Amerikaansche wetgeving, al werd hiervan later belangrijk afgeweken, aan verschillende andere landen tot model geëind. ¹⁾

De geschiedenis der Vereenigde Staten is een typisch voorbeeld van het verschijnsel, hoe de in de Grondwet neergelegde opvatting, dat de vrije concurrentie en de vrijheid van contract moeten worden gehandhaafd, ertoe heeft geleid, dat de Overheid reeds spoedig maatregelen moest treffen, die de concurrentievrijheid en de vrijheid van contract belangrijk beperkten.

Daarnaast geeft de Amerikaansche wetgeving op het terrein der concurrentie zeer duidelijk weer, de groote en snelle omkeer in de opvattingen der Overheid ten aanzien van het concurrentievraagstuk en daarmee de snelle ontwikkeling van het economisch leven. Tusschen de „Sherman Act” van 1890, waarbij iedere beperking of regeling der concurrentie werd verboden en de gedwongen regeling der concurrentie in de „National Industrial Recovery Act” van 1933, liggen slechts 43 jaren.

Het vrije concurrentie principe spruit voort uit de democratische gedachte, zooals deze is vastgelegd in de Grondwet van 1787, welke harerzijds gebaseerd is op de beginselen der Fransche Revolutie. Zooals Jean Jacques Rousseau, met zijn optimistische

¹⁾ De kartelwetten in Canada, Zuid-Afrika, Argentinië, Nieuw-Zeeland en ook die van sommige landen in Oost-Europa, als Polen, Tsjecho-Slowakije, Yoego-Slavië vertoonen verwantschap met de Amerikaansche Anti-trustwetgeving. Zie ook J. W. Reichert: „Die Kartellgesetze der Welt”, Berlin, 1935.

visie op het menschdom, uitgaat van de gedachte, dat de natuur van den mensch goed is, en deze derhalve geen beperkingen in den weg behoeven te worden gelegd, behoudens de door hem zelf gewenschte, zoo stelden ook de „Framers” der Amerikaansche Constitutie zich op het standpunt, dat, indien de mensch slechts voldoende economische vrijheid heeft, en dus ook vrijheid van contract, hem verder niet behoeft te worden voorgeschreven, wat geoorloofd en niet geoorloofd is. De Constitutie diene er slechts toe om concreet weer te geven, wat door de menschen in het algemeen als de natuurlijke wet wordt beschouwd. Overigens zal ieder zijn eigen weg vinden, ook in het economisch leven, en uit de veelheid van economische verhoudingen en verbintenissen zal automatisch een natuurlijke orde voortkomen, die ook het algemeen economisch welzijn dient. Daarnaast volgt uit de democratische gedachte, en uit de opvatting, dat de menschen van nature gelijk zijn, dat iedere mensch, ook op economisch terrein, gelijke kansen moet hebben, en daarvoor is dan weer noodig handhaving der vrije concurrentie. Bovendien veronderstelt de politieke gelijkheid en de gelijkheid voor de wet ook economische vrijheid. Verder verzet de leer van het „Contrat Social” zich ertegen, dat de in de Overheid en de Constitutie geïncorporeerde „Volonté générale” door een minderen wil, die dan door organisaties van geringeren omvang vertolkt zou moeten worden en die noodzakelijk van inferieure kwaliteit moet zijn, gedwarsboomd zou kunnen worden. Rousseau verklaarde zich op grond van deze constructie tegenstander van het recht van vereeniging en voorstander van het in 1791 in de wet-Le Chapelier afgekondigde coalitieverbod. En bovendien, aangezien de vrijheid van contract slechts bestaanbaar is, wanneer partijen volkomen gelijk zijn, zouden organisaties, die de veronderstelde gelijkheid van alle menschen opheffen, deze contractvrijheid tenietdoen. Derhalve ook op grond van het feit, dat organisaties, die de onderhandelingskracht van een der partijen sterk zouden kunnen verminderen, en daardoor de vrijheid van contract konden aantasten, meende men zich in die dagen tegen het recht van vereeniging te moeten verzetten.

De beginselen der Fransche Revolutie van vrije concurrentie, vrijheid van contract en gelijkheid van alle menschen zijn vast-

gelegd in de Amerikaansche Constitutie en in de uit het Engelsche recht overgenomen „Common law” bepalingen van „Restraint of trade” en „Conspiracy to monopolize”.¹⁾ De „restraint of trade” bepalingen, die overeenkomsten verbieden, die de concurrentie beperken of uitschakelen, de „conspiracy to monopolize” clause om monopolievorming te beletten en het recht van vereeniging, hoe rechtvaardig het nagestreefde doel overigens ook moge zijn, te verbieden.²⁾

De Vereenigde Staten hebben door haar oorsprong de meeste aanleiding gegeven tot vrije concurrentie. De Vereenigde Staten zijn een grond land met uitgebreide technische en economische hulpbronnen, in het bezit van vrijwel alle belangrijke grondstoffen, en geographisch-klimatologisch zeer gunstig gelegen. De bevolking was niet belast met sociale tradities, zij werd in haar economische werkzaamheid niet gehinderd door de inheemsche bevolking, en de vermenging der naties, die hier ontstond, heeft een sterk en energiek ras met bijzondere technische en organisatorische gaven voortgebracht.³⁾ Daarnaast waren hier alle factoren aanwezig, die in het algemeen als noodzakelijk worden beschouwd voor den opbouw en de ontwikkeling der industrie.⁴⁾

Deze omstandigheden waren een gunstige voedingsbodem voor de meest vrije concurrentie. Bovendien, zonder de vrije concurrentie zou de ontwikkeling der technische en economische hulpbronnen en het tempo van den vooruitgang belangrijk zijn vertraagd. De nadeelen der vrije concurrentie en sprongsgewijze ontwikkeling, die zich ook onder de onbelemmerde ontwikkelings-

¹⁾ Voor de verklaring van deze termen, zie hoofdstuk 3. Voor de studie der Amerikaansche constitutie, verwijs ik naar E. Boutmy: *Études de Droit constitutionnel*, Paris, 1913, p. 81 e.v.

²⁾ De *Encyclopedia of social sciences* onder „Conspiracy” zegt: „In the U.S.A. the English doctrine (betreffende conspiracy) was taken over with other common law principles and took firm root. In 1806 certain journeymen, cordwainers, indicted in Philadelphia for conspiring to raise wages were convicted and punished. A combination of workmen to raise wages constituted a criminal conspiracy.”

Ook werden contracten, die ondernemers verboden werknemers op grond van hun lidmaatschap van vakvereenigingen te ontslaan, ongeldig verklaard.

³⁾ Voor het verband tusschen traditie en vrije concurrentie, zie ook p. 8.

⁴⁾ Wisselink noemt als vestigingsfactoren voor de industrie: „Nearness to materials, nearness to markets, waterpower, favourable climate, supply of labour, capital available for investment, momentum of an early start.”

(J. Wisselink in „De vestigingsfactoren der katoenindustrie in de Vereenigde Staten van Noord Amerika, Rotterdam, 1928, p. 52).

mogelijkheden als hier aanwezig waren, voordeden, werden opgevangen door de ruime mogelijkheid van economische verplaatsing, waardoor foutieve beslissingen spoedig konden worden hersteld door overgang naar een ander terrein. Deze onbeperkte economische vrijheid, en de afwezigheid van iedere belemmering in de exploitatie der groote welvaartsbronnen heeft het tempo van den economischen vooruitgang zeer versneld.

Het Amerikaansche volk heeft steeds groote waarde toegekend aan de democratie als economisch ideaal. Daarvoor, zoo meende men, was noodig handhaving der vrije concurrentie, die inderdaad onder de oorspronkelijk aanwezige voorwaarden van gelijkheid van bezit, van een groot aantal economische mogelijkheden, en vanwege den kleinen omvang der ondernemingen, de z.g. „Equality of opportunity” kon waarborgen. Daarom meende de wetgever zich te moeten verzetten tegen iedere overeenkomst op economisch gebied, die bepaalde personen of groepen van personen zou kunnen bevoorrechten of andere zou kunnen uitsluiten van deelneming aan de exploitatie der welvaartsbronnen. In den zin van „Equality of opportunity” en „Freedom to rise by one's own efforts” is dit democratische ideaal van groote beteekenis geweest voor de economische ontwikkeling van het land. Het verklaart ook den afkeer in het algemeen van den Amerikaanschen arbeider om zich te organiseeren, bevreesd als hij is daardoor zijn economische zelfstandigheid te verliezen. De geschiedenis der Vereenigde Staten staft de bewering, dat de vrije concurrentie twee voorwaarden behoeft om inderdaad vrij te kunnen zijn, vrij te kunnen blijven ook en om de „Equality of opportunity” te kunnen waarborgen. Deze twee voorwaarden zijn de aanwezigheid van economische mogelijkheden en verder het tegenwoordig zijn van intelligente, energieke en durvende ondernemers, die deze mogelijkheden zien en haar op de juiste wijze commercialiseeren. Beide voorwaarden waren hier oorspronkelijk inderdaad aanwezig en daarom heeft de vrije concurrentie zich kunnen uitleven. Daarom is men echter ook op een gegeven oogenblik tot regeling der vrije concurrentie moeten komen om daardoor de concurrentievrijheid te kunnen handhaven.

Wat de tweede voorwaarde betreft, deze is eigenlijk te evident dan dat zij naar voren gebracht behoeft te worden. Zij heeft echter

een bijzondere beteekenis, wanneer men haar in verband ziet met de eerste voorwaarde, te weten de aanwezigheid van concrete economische mogelijkheden.

Zoolang concurreeren beteekent een naast elkaar loopen, zoolang de deelnemers daartoe een voldoende ruime baan hebben en zoolang er, zooals Clark zegt, een voldoende aantal prijzen beschikbaar zijn, is het tamelijk onbelangrijk of de ondernemers bijzonder intelligent en bijzonder durvend zijn. ¹⁾ Zelfs minder intelligente ondernemers behoeven elkaar hier niet in den weg te loopen, want er is voldoende economische ruimte en de welvaart van nieuwe industrieën of de uitbreiding van bestaande is hier zelden opgebouwd ten koste van andere industrieën of van reeds bestaande ondernemingen. En ook zij, wier investeeing verkeerd gericht blijkt te zijn, kunnen zich vanwege den dan nog betrekkelijk geringen omvang der onderneming zonder groote schade voor zichzelf of voor de gemeenschap naar een ander terrein verplaatsen. Deze groote economische ruimte maakt het zelfs mogelijk, dat de ondernemer zich hier een zekere grootmoedigheid tegenover zijn concurrenten kan veroorloven. En dat de Overheid, voor zoover zij het noodig oordeelt om gedragsregels vast te stellen voor hen, die aan het economisch verkeer deelnemen, zich daarbij kan beperken tot het opstellen van zulke regels, die ieder normaal denkend mensch vanzelfsprekend vindt. De Overheid ziet zich dan de beperkte rol toegedeeld van beschermer van den eigendom en belast met de zorg voor de naleving van de overeenkomst.

Naargelang echter de economische mogelijkheden relatief afnemen en de economische ruimte door vergaande industrialisering of andere oorzaken volloopt, wordt het moeilijker nieuwe mogelijkheden te zien en nieuw emplot voor de vrijgekomen kapitalen te vinden. ²⁾ Het welvaartstekort, dat eerst onmetelijk

¹⁾ J. M. Clark: „There must be at least fairly equal opportunity to win whatever prizes the system has to offer, but this alone might prove to be utterly meaningless if, for instance, there were twenty persons almost equally deserving of prizes and only two prizes to be distributed. In other words, to make the substance rather than shadow there must be some fair relation between the prizes and the relative deserts of those who win them or lose them.” (Social control of business, Chicago, 1925, p. 71).

²⁾ Een typisch voorbeeld van dien economischen volloop is de geschiedenis der automobiellndustrie, die hier in 25 jaren totaal overvuld was. De automobiell-

groot scheen en de gunstige omstandigheden van groote uitbreidbaarheid der behoeften en groote elasticiteit van de vraag blijken niet meer in de oude mate aanwezig te zijn.

Op dat oogenblik beginnen de minder intelligente ondernemers, en diegenen onder hen met minder energie en durf elkaar na te loopen, en daardoor elkaar te verdringen, hetgeen dan een fellen concurrentiestrijd veroorzaakt. Zij, die ruimer en scherper in de toekomst zien, zoeken het dan in uitbouw in verticale richting om daardoor emplooi voor hun kapitaal te vinden of in uitschakeling der concurrentie door vertrusting of anderszins. Er ontstaat een toestand, zooals Alpert zegt, „ou les constructions s'entassent les unes sur les autres et ou on ne peut construire du neuf sans démolir du vieux” en waar iedere uitbreiding van het productieapparaat niet is een toevoeging, zooals voorheen, maar een vervanging van bestaande, technisch nog niet versleten installaties, door nieuwere, die echter hun economischen bestaansgrond nog moeten bewijzen.¹⁾ De technische vooruitgang heeft niet meer die gunstige economische gevolgen, omdat de daartoe noodzakelijke voorwaarden van de mogelijkheid tot ontsluiting van nieuwe afzetgebieden, en een lage stand der behoeftenvoorziening niet meer aanwezig zijn. De markt raakt verzadigd, de technische vindingen volgen elkaar zoo snel op, en de afzetvermeerdering, die tengevolge van de lagere productiekosten wordt verwacht, is zoo gering, dat de ondernemer nauwelijks den tijd heeft zijn vaste installaties af te schrijven.

Wanneer het economisch leven in dit stadium is getreden, wordt het ook moeilijker voor de concurrentie om eerlijk te blijven. Het feit, dat men elkaar in den weg zit, leidt tot allerlei uitwassen en spitsvondigheden om elkaar te verdrijven. Het is uit met de concurrentie in grooten stijl, en met het vernauwen der concurrentiebaan stijgt de behoefte om het begrip *faire concurrentie* te omschrijven, de contractvrijheid te beperken, en den strijd tegen het monopolie aan te binden. De groote omvang der onderneming en de belangrijkheid van haar beslissingen voor

industrie is thans voor haar afzet voor het grootste deel op de vervangingsvraag aangewezen. Deze vervangingsvraag krimpt bij den teruggang der conjunctuur sterk in. Dit maakt den bedrijfstak zeer gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur.

¹⁾ Paul Alpert: *l'Economie organisée*, Paris, 1933, p. 121.

de gemeenschap maakt het noodzakelijk, dat de Overheid daarop toezicht houdt.

In dit stadium treedt ook de koopman, de man met de capaciteiten en vooral ook met den durf, om in het bijna volledig ingenomen productiegebied naar nieuwe mogelijkheden te zoeken, de man, waaraan eigenlijk op dat oogenblik zooveel behoefte bestaat, op den achtergrond. Hij moet plaats maken voor den contractenmaker, den advocaat en den financier, den bankier, die samen de leiding van het economisch leven van hem overnemen. De typische ondernemersmentaliteit van onversaagdheid en veroveringszucht moet wijken voor het bezadigde, conservatieve, en voor avontuurlijkheid niet-vatbare bankiersstandpunt, dat het liever zoekt in combinatie en opslorping dan in den veel meer riskanten nieuwbouw.¹⁾ Het kapitalisme wordt, zooals Sombart zegt, flegmatisch.²⁾

Met deze machtsverschuiving is het dan tevens gedaan met de „Equality of opportunity”, want tengevolge van de sterke concentratie van macht is er dan nog slechts weinig plaats „at the top”, terwijl zij, die uit de lagere regionen van het bedrijfsleven voortkomen, nauwelijks meer de kans krijgen hun capaciteiten te toonen en hun ondernemingsdurf te uiten. Het economisch spel blijft nog slechts interessant, aldus Knight, voor de „Captains of Industry” en „The Napoleons of finance”, maar het wordt saai en monotoon voor hen, die niet tot deze bevoorrechte klasse behooren.³⁾ Terwijl het dan meestal ook nog zoo is, dat de leiders der industrie tevens een controleerenden invloed in het bankwezen uitoefenen of omgekeerd.⁴⁾

¹⁾ F. H. Taussig vergelijkt in zijn boekje „Inventors And Moneymakers” de eerste ondernemers met hen, die in de Vereenigde Staten de eerste spoorwegen bouwden en hij citeert: „The projective and ruling spirits among those who built the earlier Western Railways are described by one of their Associates in the following terms: They were men of fine physique, large brains and tremendous force and energy. Had they lived two hundred years before, they would have become kings and dukes.” (Uit: Stickney, The Railway problem, p. 10).

²⁾ Zie ook M. J. H. Cobbenhagen: Het vraagstuk van de werktijdverkorting, uitgave van het R.K. Werkliedenverbond, p. 22.

³⁾ F. H. Knight: The ethics of competition, London, 1935, p. 81.

⁴⁾ Deze concentratie van macht en bezit werd hier sterk in de hand gewerkt, doordat zij, die de zeggingsmacht in de industrie bezaten, tevens de banken en spoorwegen controleerden. Door deze economische strategie en door de oprichting van „holding companies” werd mogelijk gemaakt, dat zij, die de leidende functies in het economisch leven innemen, een invloed uitoefenen, die ver uitreikt

Op dat oogenblik openbaart zich ook duidelijk het onvermijdelijke conflict tusschen wat is van economisch en ook van technisch standpunt het meest doelmatige bedrijfstype, het grootbedrijf, of de kleine en middelgrootte onderneming, en wat is, sociaal gezien, het meest gewenschte bedrijfstype. Want terwijl door den invloed van de wet van de afnemende kosten de bedrijfsconcentratie en daarmee de ondernemingsconcentratie vaak belangrijke economische voordeelen teweegbrengen, verminderen zij de economische gelijkheid en de „Equality of opportunity”. En in dat conflict ligt tenslotte ook de oorzaak, waarom de Overheid, doordat zij zich op het passieve standpunt stelt, dat de vrije concurrentie moet worden gehandhaafd, tevergeefs heeft gevochten voor de economische vrijheid. En dat de trusts economische noodzaak zijn geworden.

De geschiedenis der Vereenigde Staten kenmerkt zich vooral tot in de zeventig-jaren door de geleidelijke kolonisatie vanuit de Oostkust naar Middel-en West-Amerika, totdat de Pacific, „The last Frontier”, werd bereikt. De periode van 1840 tot 1870 wordt dikwijls genoemd „The golden age of American industry”. In haar is typisch de afwezigheid zoowel van pauperisme als van industrieelen rijkdom, en zij beantwoordt daarmee volkomen aan het Amerikaansche ideaal der democratie. Gedurende dit tijdperk is de economische ontwikkeling tamelijk gelijkmatig, zij veroorzaakt geen sociale conflicten, de productie op groote schaal heeft nog weinig omvang en het concurrentievraagstuk, voor zoover men daarvan reeds kan spreken, ondervindt nog geen belangstelling van den wetgever. Deze bepaalt zich tot het verbieden van de meest grove vormen van oneerlijke concurrentie als diefstal, omkooprij, en dergelijke. Ofschoon dus ook daar de vrijheid van contract tegen zelfvernietiging beschermd moet worden, was er toch voldoende economische ruimte voor ieder, die de capaciteiten en den durf had om iets te ondernemen, om zonder anderen te hinderen, zich een met die capaciteiten en dien

boven hun bezit. Zij wordt bovendien versterkt door het feit, dat de familieband tusschen de invloedrijke Amerikaansche families zeer hecht is. En doordat vrijwel alle huwelijken in de geldaristocratie, voor zoover zij niet met getitelde buitenlanders worden gesloten, allianties zijn van kapitaal- en zeggingsmacht.

durf overeenstemmende positie in de economische samenleving te verschaffen.¹⁾

Geleidelijk echter komen de problemen, door de toename der bevolking, de afnemende mogelijkheid van verplaatsing naar het Westen, en de ontwikkeling der productie op groote schaal, waartoe de omstandigheden uitstekend zijn. De bedrijfsconcentratie en zeer snelle groei der productie, sneller dan die der bevolking, bevorderen de ontwikkeling van ondernemerscombinaties, veelal met monopolistischen inslag, waarvan de totstandkoming door allerlei onfaire middelen wordt verkregen. Deze concentratiebeweging is oorspronkelijk zeer stelselloos; zij is meer een gevolg van het streven naar macht en rijkdom dan een poging tot regeling der concurrentie en zij wordt bevorderd door den sterk speculatieven invloed van Wallstreet.²⁾

De monopoliseering van belangrijke bedrijfstakken, de ver doorgevoerde ondernemingsconcentratie met bezitscontrôle in slechts enkele handen door middel van „stockholding” en „interlocking directorates”, de onfaire bestrijding van het kleine bedrijf en haar afnemende beteekenis, verontrusten het Amerikaansche volk. Zij brengen het aan het twijfelen over de democratie als economisch ideaal. Het blijkt dan reeds, dat de „American dream” van volledig economische vrijheid en hard individualisme een zeer anti-sociaal karakter heeft. Deze verschijnselen leiden tot de invoering der Sherman Act (1890) en van de Interstate Commerce Commission Act (1887), die de monopolistische combinaties en trusts in de industrie en het spoorwegwezen verbieden en pogen de vrije concurrentie te herstellen.³⁾

Ofschoon de trustbeweging na 1904 sterk luwt, groeit met de toenemende beteekenis van het combinatieverschijnsel, thans echter meer planmatig met het oog op den afzet, de belangstelling van den wetgever. Het blijkt noodig, wil de vrije concurrentie gehandhaafd blijven, dat de vrijheid van contract wordt ingeperkt. Theodore Roosevelt (Square Deal) laat door het Bureau of Indus-

¹⁾ Voor de economische geschiedenis van de Vereenigde Staten, zie ook: T. W. van Metre: *Economic History of United States*, New-York, 1921.

En verder: M. W. Watkins: *Industrial Combinations and public policy*, 1927, p. 15 e. v.

²⁾ Volgens sommige schrijvers, zooals o.a. van Metre (*Economic History of the United States*) zijn de Amerikaansche crises voor 1914 vooral speculatiecrises.

³⁾ Voor de behandeling van de Sherman Act, zie hoofdstuk 3.

trial Corporations een onderzoek instellen naar de praktijken der groote combinaties en de bevoegdheid der Interstate Commerce Commission wordt uitgebreid.¹⁾

Tevens ontwerpt hij zijn „Soil Conservation Program.”²⁾ Verder wordt in 1914 onder President Wilson om het concurrentiepeil te verbeteren en de concurrentieexcessen te verhinderen, als aanvulling op de Sherman Act, de Federal Trade Commission ingesteld, terwijl de Clayton Act van hetzelfde jaar bepaalde methoden van onfaire concurrentie omschrijft.³⁾

Na de crisis van 1929 heeft Franklin D. Roosevelt in zijn „New Deal” de door den oorlog en de na-oorlogsjaren doorbroken voor-oorlogse ontwikkelingslijn van toenemende bemoeiing der Overheid, met het bedrijfsleven voortgezet. In de National Industrial Recovery Act zag hij een middel om definitief met het stelsel van vrije concurrentie te breken en om de verdere concentratie der industrie te verhinderen. En hij beklemtoonde de noodzakelijkheid van zelfstandige bedrijven van middelmatigen omvang in de industrie als voorwaarde voor economische stabiliteit en sociale rechtvaardigheid. Door de scheiding van Commercial- en Investment Banking en de strenge controle op het beurs- en bankwezen wilde hij den zeer grooten invloed van Wallstreet

¹⁾ De uitdrukking „Square Deal,” zooals de actie van Th. Roosevelt tegen „big business” en onfaire handelspraktijken wordt genoemd, meen ik het best te kunnen omschrijven door te wijzen op hetgeen hij in 1906 te Harrisburg zeide: „We need to check the force of greed, to insure just treatment alike of capital and of labour and of the general public, to prevent any man, rich or poor, from doing or receiving wrong, whether this wrong be one of cunning or of violence.” (Uit Th. W. van Metre, *Economic History of the United States*, p. 520).

Het „Bureau of Corporations” maakte de Regeering attent op de praktijken, die door de groote concerns werden aangewend om het kleinbedrijf te vernietigen. Hare bevindingen leidden tot de verscherpte toepassing der Sherman Act. Zie verder hoofdstuk 3.

De „Interstate Commerce Commission” had tot taak, ter uitvoering van de „Interstate Commerce Act,” een onderzoek in te stellen naar de praktijken der Spoorwegmaatschappijen ten aanzien van haar tarievenpolitiek. Wanneer de tarifieringspolitiek van een Spoorwegmaatschappij leidde tot bevoordeeling der groote concerns en/of tot de achterstelling van de niet bij de Spoorwegmaatschappij geïnteresseerde concurrenten, kon de Commissie hare tarieven voor onredelijk verklaren en maximumtarieven vaststellen.

²⁾ Het „Soil Conservation Program”, dateerend van 1903, waarschuwde tegen te snelle uitputting van den Amerikaanschen bodem en tegen rooibouw. Het omvat de Forest Service, de Public lands Commission van 1931, de Inland waterways Commission van 1907 en de National Conservation Commission van 1909.

³⁾ Voor de behandeling van de Federal Trade Commission Act en de Clayton Act, zie Hoofdstuk 3.

op de industrie verminderen en den bankier meer „industry-minded” maken. In de Public Utilities Holding Act moesten na 1937 holdings in public utilities beperkt blijven tot die in den eersten graad, d.w.z. de holding maatschappijen mochten enkel aandeelen hebben in actief aan de productie deelnemende ondernemingen. Deze laatste mochten zelf geen holdings bezitten.¹⁾

Zijn National Industrial Recovery Act is voor dit geschrift vooral daarom merkwaardig, omdat Franklin D. Roosevelt in tegenstelling met zijn ambtsvoorgangers Wilson en zijn oom Theodore Roosevelt, die in de handhaving der anti-trustwetten, resp. der vrije concurrentie, de zelfstandigheid van den ondernemer wilden vrijwaren, in hare opheffing, resp. regeling der concurrentie, het middel daartoe ziet.

De periode van 1870 tot aan den wereldoorlog staat sociaal achter bij die van 1840—1870. Het sociale vraagstuk blijft geheel op den achtergrond. En behoudens de incidenteele en locale bestrijding van excessen van loonconcurrentie worden verder geen sociale maatregelen genomen, aangezien men de werkloosheid slechts als een overgangsverschijsel ziet. Bovendien beweegt zich na 1900 de levensstandaard van den Amerikaanschen arbeider in stijgende lijn. Naarmate echter de mogelijkheid van economische verplaatsing afneemt, de afzetmoeilijkheden voor de industrie grooter worden en de concentratie van kapitaal en macht toeneemt, wint het sociale vraagstuk aan beteekenis. Het Amerikaansche volk wijzigt geleidelijk zijn opvatting over wat is economische vrijheid en, hoewel zich uitsprekend voor het behoud van economische zelfverantwoordelijkheid en voor de handhaving van het particuliere initiatief, wil het een grootere plaats aan het sociale gezichtspunt inruimen.

Franklin D. Roosevelt heeft naast de sociale, ook de economische noodzakelijkheid van aanpassing der sociale structuur aan de veranderde economische structuur beklemdoond. En hij legde het onmiddellijk verband aan tusschen het afzetprobleem in de industrie en de sociale verhoudingen. Ook leidende figuren uit het bedrijfsleven hebben na 1929 verkondigd, dat het economische

¹⁾ Intusschen is door het uitstellen van den termijn, waarop Public Utilities, die zich verder uitstreken dan tot in den eersten graad, ontbonden moeten worden, een wapenstilstand tusschen de Public Utilities en de Regeering ingetreden.

organisme slechts behoorlijk kan functionneeren, indien ook van den kant der verdeeling naar aanpassing der sociale en economische verhoudingen wordt gestreefd.¹⁾

In de „New Deal” hebben de Vereenigde Staten een merkwaardig snelle ontwikkeling op sociaal terrein doorgemaakt. De aanvaarding in de Social Security Act, de National Industrial Recovery Act en ook in de Tax Reforms door het Federale Gouvernement van de verantwoordelijkheid voor het lot der werklozen is een totaal nieuwe opvatting in de Amerikaansche economische politiek.

De Vereenigde Staten hebben het hier beschreven ontwikkelingsproces van volkomen ongebonden naar een sterk gebonden economie in zeer korten tijd doorlopen. Waar de anti-trustwetten iedere beperking en regeling der concurrentie verboden, heeft de National Industrial Recovery Act de regeling der concurrentie en hare beperking aan alle bedrijfstakken in de industrie opgelegd. Daarbij heeft zij het sociale vraagstuk in de ordeningspolitiek ingepast. Temeer, waar de Vereenigde Staten als typeerend voor het kapitalistisch stelsel mogen worden beschouwd, is de studie van het sociaal-economische experiment van Roosevelt zeer belangrijk.²⁾ En dit geldt in het bijzonder voor de ordeningspogingen in de industrie. De „New Deal” bevat naast een aantal maatregelen op sociaal-economisch terrein, die slechts nieuw zijn voor de Vereenigde Staten, tevens hervormingsmaatregelen in een vorm en omvang, zooals zij in West-Europa nog niet zijn toegepast.

¹⁾ Zie hiervoor, National Recovery Administration (Division of research and planning): „An annotated compilation of significant statements by industrialists, economists, and others in support of theories upon which The National Industrial Recovery Act is based or of measures taken by authority of the Act,” November 1934.

²⁾ Dat de Vereenigde Staten inderdaad een kapitalistisch land zijn, beschrijft ook F. Lundberg in zijn rijk gedocumenteerde, doch overigens eenigszins eenzijdige boek: *America's sixty families*. „The United States,” zoo zegt hij, „is owned and dominated today by a hierarchy of its sixty richest families, buttressed by no more than ninety families of lesser wealth. Outside this plutocratic circle there are perhaps three hundred and fifty other families, less defined in development and in wealth, but accounting for most of the incomes of \$ 100.000 or more that do not accrue to members of the inner circle.” (p. 3).

In ieder geval staat vast, dat hier in tegenstelling met in West-Europa de goed gesitueerde middenklasse bijna geheel ontbreekt en dat naast een zeer kleine groep zeer gefortuneerden een zeer groot aantal bezitslozen bestaat.

In de volgende hoofdstukken zal nu blijken, hoe dit economische ontwikkelingsproces den wetgever in de regeling van het concurrentievraagstuk heeft beïnvloed. Hoe met de ontwikkeling der productie op groote schaal en de vol-groei der industrie de interpretatie der anti-trustwetten ruimer en de bestraffing van unfaire concurrentie feller wordt. En hoe de wetgever, naarmate het economische verzadigingspunt dichter wordt benaderd, het concurrentievraagstuk in meer positieven zin wil oplossen.

In het bijzonder zal daarbij worden nagegaan, hoe in de National Industrial Recovery Act aan het begrip „fair competition” een inhoud werd gegeven, die sterk afwijkt van die van het begrip „fair competition” onder de anti-trustwetten. En hoe, omdat Roosevelt een tusschenvorm koos tusschen vrijheid en gebondenheid in het economisch leven en aan het begrip „fair competition” een socialen en economischen inslag heeft gegeven, zijn opvattingen over het concurrentievraagstuk overeenstemmen met het in het vorige hoofdstuk ingenomen standpunt.¹⁾

Daartoe wordt nu de verder te behandelen stof gesplitst in een hoofdstuk over de Federale anti-trustwetten, een hoofdstuk over de National Industrial Recovery Act in het algemeen en haar organisatie, en een hoofdstuk over de opvatting, wat is „Fair competition” onder deze wet.

¹⁾ Voor Roosevelt's visie op het economisch probleem in de Vereenigde Staten, verwijs ik verder naar zijn boeken: *Looking forward*, 1933 en *On our way*, 1934.

HOOFDSTUK III

DE ONTWIKKELING DER CONCURRENTIEWETGEVING IN DE VEREENIGDE STATEN VAN AMERIKA TOT AAN DE INVOERING DER NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT IN 1933.

Par. 1. De „Common Law” over de overeenkomsten die zijn in „restraint of trade”.

Reeds voor de invoering der Sherman Act in 1890 was in de Vereenigde Staten de vrijheid tot het aangaan van overeenkomsten in handel en industrie beperkt door de „Common Law”.¹⁾ Deze „Common Law” en ook de Engelsche, waarvan zij afstamt, wordt beheerscht door drie doctrines: De doctrine van overeenkomsten in „restraint of trade”, de doctrine van „conspiracy to monopolize” en de doctrine van „unfair competition”.²⁾

De doctrine van overeenkomsten in „restraint of trade”.

In haar oorspronkelijke interpretatie verklaart deze doctrine slechts die overeenkomsten in „restraint of trade” redelijk en afdwingbaar bij de wet, die in verband met en in aanvulling op de hoofdovereenkomst, bijv. de overdracht van een handelszaak of industriele onderneming, aan een of meer der contracteerende

¹⁾ Over de beteekenis van den term „Common Law” bestaat meningsverschil. In het algemeen zou men hem kunnen vertalen met „gewoonterecht”. De Encyclopedia of Social Sciences (onder Common Law) somt de verschillende beteekenissen, die de term kan hebben op en zegt verder: „Used in its broadest sense the common law is the legal system of England and most English speaking lands, as distinguished from the Civil law, or modern Roman law system, which prevails in continental Europe and part of the world colonized therefrom.” Ook Jones (The trust problem in the United States, New York 1927, chapt. 13) spreekt over de Common law als gewoonterecht.

²⁾ Zie ook: National Industrial Conference Board: Trade Associations, their economic significance and legal status (New York, 1925) chapt. 2.

partijen de verplichting opleggen om zich van het doen van zaken in een bepaalden tak van handel of industrie te onthouden. De rechter moet voor ieder individueel geval de z.g. „rule of reason” toepassen, d.w.z. uitmaken of deze verplichting redelijk verband houdt met de hoofdtransactie. Overeenkomsten, die dienaangaande een algemeene beperking opleggen, zijn steeds onredelijk en onafdwingbaar.¹⁾

Ofschoon de interpretatie der Common Law in de afzonderlijke Staten niet overal dezelfde is, komen toch in het meerendeel der Staten in de geleidelijk breedere interpretatie dezer doctrine, de bezwaren tegen concurrentiebeperkende overeenkomsten door middel van prijs- of productieregeling tot uiting. In het midden der negentiende eeuw is hare toepassing reeds uitgebreid tot overeenkomsten, die met het oog op marktbeheersching of marktcontrôle de concurrentie beperken. Er bestaat echter verschil van meening over de vraag, of dergelijke overeenkomsten altijd onredelijk en dus steeds onafdwingbaar zijn of slechts onder bepaalde omstandigheden. Zoo meent de National Industrial Conference Board, dat onder de Common Law vrijwel iedere overeenkomst, die de concurrentie beperkte, als „unlawful restraint of trade” werd beschouwd en dit ongeacht den vorm der overeenkomst, de bedoelingen der contracteerende partijen en de gevolgen der overeenkomst.²⁾ Jones daarentegen betoogt, dat niet iedere overeenkomst, die de concurrentie beperkt, onafdwingbaar is. En hij meent aan de hand van diverse rechterlijke uitspraken te kunnen aantonen, dat slechts die overeenkomsten „in restraint of competition” geen wettelijke sanctie bezitten, die de concurrentie op onbehoorlijke wijze („unduly”, noemt hij het) beperken, en diensgevolge schadelijk zijn voor het algemeen welzijn.³⁾

De tegenstanders van toepassing van de „rule of reason”, die de vrije concurrentie onder alle omstandigheden willen handhaven, zien in iedere overeenkomst, die de concurrentie tusschen

¹⁾ Vergl. ook: Jones: *The Trust problem in the United States*, New York, 1927, p. 301.

²⁾ Zie ook: National Industrial Conference Board: *Trade Associations, their economic significance and legal status* (New York 1925), Chapt. 2.

³⁾ Vergl. Jones: *The Trust problem in the United States*, New York, 1927, p. 302.

voordien concurreerende partijen uitschakelt, reeds een „unlawful restraint of trade”. Zij maken slechts uitzondering voor die overeenkomsten, waarin de beperking der concurrentie een noodzakelijk echter niet bedoeld gevolg der overeenkomst is. In ieder ander geval moet de aaneensluiting van concurrenten, in welken vorm dan ook, als zijnde een vermindering der concurrentie, verhinderd worden. Deze groep, voorstander van atomistische concurrentie, vindt steun, althans tot 1911, in het meerderheidsstandpunt van het Hoogste Gerechtshof ten aanzien van de toepassing der Sherman Act en verder in den tekst dezer wet.¹⁾ Omdat deze opvatting bij de beoordeeling van de wettelijkheid van overeenkomsten geen rekening wil houden met de gevolgen van de beperking der concurrentie, is zij voor hen, die op een individualistisch standpunt staan, principieeler en consequenter dan de opvatting van Jones. Zij impliceert echter een belangrijke beperking der contractvrijheid.

Zij, die de opvatting van Jones deelen, maken geen onderscheid tusschen „restraint of trade” en „restraint of competition”.²⁾ Zij meenen, dat, wanneer de „rule of reason” toepasselijk is op overeenkomsten, die de concurrentie indirect beperken, deze ook geldt, wanneer de beperking der concurrentie hoofddoel der overeenkomst is. Volgens dit standpunt is iedere overeenkomst in „restraint of trade” noodzakelijk ook „in restraint of competition” en omgekeerd en moet derhalve ook bij overeenkomsten, die beperking der concurrentie ten doel hebben, worden nagegaan of deze beperking al dan niet redelijk is. Jones' aanhangers vinden steun in het meerderheidsstandpunt van het Hoogste Gerechtshof na 1911.³⁾ En in hun gedachtengang houden de „rule of reason” en de doctrine van „conspiracy to monopolize” verband met elkaar en wel in dien zin, dat slechts die overeenkomsten in „restraint of trade” onwettelijk moeten worden geacht, die tevens zijn „a conspiracy to monopolize”. Volgens dit standpunt behoeft de beperking der concurrentie niet noodzakelijk monopolistisch te zijn en/of monopolistische gevolgen te hebben.

¹⁾ Zie ook par. 2 van dit hoofdstuk.

²⁾ Zie ook, Encyclopedia of Social Sciences onder „restraint of competition.”

³⁾ Zie eveneens par. 2 van dit hoofdstuk.

D doctrine van „Conspiracy to monopolize”.

De doctrine van „conspiracy to monopolize” verbiedt iedere combinatie in handel of industrie, die zich door opzettelijke uniforme marktcontrôle de macht verschafft om in de vrije prijsvorming te kunnen ingrijpen. Onverschillig hoe de marktcontrôle tot stand komt en hoe de combinatie haar macht gebruikt, zij is in strijd met de wet. Alleen, wanneer zij het resultaat is van vrije concurrentie, is zij geldig.

Tenzij men de opvatting van de National Industrial Conference Board deelt, moet de doctrine van „conspiracy to monopolize” worden beschouwd als aanvulling en nadere omschrijving van wat is „undue restraint of trade”. In de meening van de Board bestaat er echter verschil tusschen beide doctrines en wel in dien zin, dat z.i. de doctrine van „conspiracy to monopolize” vooral toepasselijk zou zijn op de meer uitgebreide en permanente vormen van marktbeheersching en op bepaalde concurrentiemethoden, die ten doel hebben outsiders tot toetreding te dwingen of te vernietigen, terwijl de doctrine van „restraint of trade” de lossere vormen van marktcontrôle betreft.¹⁾ De eerste opvatting is echter meer aangepast aan de interpretatie der Sherman Act.

De doctrine van „Unfair competition”.

De doctrine van „unfair competition”, zooals zij zich in de negentiende eeuw heeft ontwikkeld, is de voortzetting en uitgebreide toepassing van de z.g. „Law of fraud”. Waar de „Law of fraud” echter alleen den ondernemer beschermde in het gebruik van zijn handelsnaam en handelsmerk, verbiedt de doctrine van „unfair competition” iedere handeling, die ten doel heeft, door verwarring of misleiding van den koper, de goodwill van de concurrenten tot eigen voordeel te gebruiken. Verder verbiedt deze doctrine het gebruik van eens anders handelsgeheim, wanneer dit op bedriegelijke wijze is verkregen en de boosaardige inmenging in andermans zaken.²⁾ In ieder dezer gevallen heeft de benadeelde partij het recht om schadevergoeding te eischen. Ofschoon de doctrine de toepassing van bepaalde

¹⁾ Zie ook, National Industrial Conference Board: Trade Associations, their economic significance and legal status, p. 32.

²⁾ Zie ook, National Industrial Conference Board: Public regulation of competitive practices, p. 31 tot 37.

unfaire concurrentiemethoden heeft verhinderd, en daardoor heeft bijgedragen tot het bewaren van de vrije en open markt, is, zooals wij nog zullen zien, haar beteekenis in vergelijking met de latere wetgeving op dit gebied zeer beperkt.

De drie genoemde doctrines zijn de beknopte samenvatting van de jurisprudentie over de combinatiebeweging in industrie en handel en over bepaalde concurrentiemethoden tot aan de invoering der anti trustwetten. Als middel tot het bewaren van de vrije en open markt en om den consument te beschermen, zijn deze doctrines de grondslag geweest voor de latere wetgeving en opgenomen in een groot deel der wetgevingen van de afzonderlijke Staten en in de Federale anti trustwetten. De doctrine van overeenkomsten in „restraint of trade” en die van „conspiracy to monopolize” in 1890 in de Sherman Act, de doctrine van „unfair competition” in 1914 in de Federal Trade Commission Act en de Clayton Act.

Vanwege de grootere beteekenis der Federale anti trustwetten en hare uniforme toepassing voor allen Federalen handel in tegenstelling met de onderling soms afwijkende anti trustwetten der afzonderlijke Staten, beperk ik mij verder tot de behandeling der Federale wetgeving.¹⁾

Par. 2. De Sherman Act van 1890 en de Federal Trade Commission Act en de Clayton Act van 1914.

Evenals de Common Law zulks doet, verklaart de S h e r m a n A c t alle overeenkomsten die ingrijpen in de vrije aanpassing van vraag en aanbod beoogen, onwettelijk.²⁾ Daarbij is zoowel

¹⁾ De Federale anti-trustwetgeving bestrijkt dus alleen den handel, die de grens van een bepaalden Deelstaat overschrijdt. (z.g. Interstate Commerce).

De handel binnen een Deelstaat valt niet onder de Federale anti-trustwetten. (z.g. Intrastate Commerce).

²⁾ Sec. 1 van de Sherman Act luidt als volgt: „Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is hereby declared to be illegal.” Sec. 2: „Every person who shall monopolize or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States or with foreign nations, shall be deemed guilty of a misdemeanor.

(Zie ook, National Industrial Conference Board: Trade Associations, their economic significance and legal status p. 35, en verder: W. Taft: The anti-trust act and the Supreme Court, New York, 1914.

de methode tot beperking der concurrentie evenals de omvang en vorm der beperking onverschillig. In het algemeen wordt echter aangenomen, dat een z.g. „monopoly of merit”, dat ontstaan is door bijzondere efficiency, buiten de wet valt. En dit ook, wanneer de bijzondere efficiency van een bepaalde onderneming tot opslorping der concurrentie leidt. De marktbeheersching door middel van de toepassing van „unfaire” en de concurrenten vernietigende handelspraktijken is echter steeds strijdig met de wet.¹⁾ Bovendien wordt na 1897 door de uitspraak in het Trans-Missouri freight associates proces en vooral na het Northern Securities proces van 1904 iedere overeenkomst, die de concurrentie beperkt, als „unlawful restraint of trade” beschouwd en de „rule of reason” bij de beoordeeling van wat is een redelijke of onredelijke beperking der concurrentie definitief uitgeschakeld, zoodat vrijwel iedere combinatie, onverschillig hoe zij tot stand komt, welke bedoelingen zij heeft en hoe zij haar macht gebruikt, in strijd is met de wet.²⁾

Door de uitspraken in het American Tobacco proces en dat van de Standard Oil, beide in 1911, waarbij slechts onredelijke beperking der concurrentie in strijd met de wet werd verklaard, kwam hierin een totale verandering. Op grond van de toepassing

¹⁾ Zie ook, National Industrial Conference Board: Trade Associations, their economic significance and legal status p. 40 en 41.

²⁾ Het Trans-Missouri freight associates proces betrof een aantal spoorwegmaatschappijen, die een vereeniging (association) hadden gevormd om tot de vaststelling van redelijke tarieven in hun gebied te komen. Het Hoogste Gerechtshof veroordeelde de vereeniging door erop te wijzen, dat „when the body of an act pronounces as illegal every contract or combination in restraint of trade or commerce among the several states...., the plain and ordinary meaning of such language is not limited to that kind of contract alone which is unreasonable restraint of trade, but all contracts are included in such language, and no inception or limitation can be added without placing in the act that which has been omitted by Congress.” (Zie ook Trade Associations, their economic significance and legal status, p. 44).

De Northern Securities Cy. was opgericht met het doel om twee concurrerende spoorwegmaatschappijen, de Northern Pacific Railway en de Great Northern Railway, onder gemeenschappelijke contrôle te brengen. De Maatschappij was een Holding Cy., die in ruil voor haar eigen aandelen, de meerderheid der aandelen in ieder der beide spoorwegmaatschappijen verkreeg. Het Hoogste Gerechtshof gelastte haar ontbinding door erop te wijzen, dat iedere overeenkomst, combinatie of samenzwering in „restraint of trade” in welken vorm dan ook, onder de termen der wet valt. En dat de wet niet is beperkt tot die overeenkomsten in „restraint of trade,” die van nature onredelijk zijn, maar iedere „restraint of trade” omvat. (Zie voor beide processen ook: Jones: The Trust problem in United States, p. 391 e.v. en 399 e.v.)

van de „rule of reason”, die volgens den rechter een integraal deel der wet uitmaakte, werd beslist, dat niet iedere aaneensluiting tot beperking der concurrentie noodzakelijk in conflict behoeft te zijn met de wet. Voor de bepaling van wat is „undue restraint of trade” moet worden gezien naar de feitelijk gevolgen, die tengevolge van de aaneensluiting optreden en dit speciaal in betrekking tot het algemeene welzijn. Voor de beoordeeling van de wettelijkheid der combinatie is dus vooral belangrijk, hoe zij haar machtspositie gebruikt.¹⁾ Deze uitspraken stelden tevens vast, dat de rechter artikel 2 der wet als aanvulling en nadere omschrijving van artikel 1 ziet. En dat artikel 1 bedoelt te zeggen, dat weliswaar iedere overeenkomst in „restraint of trade” onder de termen der wet valt, echter alleen die overeenkomsten in „restraint of trade” onredelijk zijn, die tevens een monopoliseerende strekking bezitten.

De toepassing van de „rule of reason” maakte het mogelijk bij de beoordeeling van wat is een redelijke of onredelijke beperking te onderscheiden tusschen overeenkomsten, die ten doel hebben de concurrentie te onderdrukken of te vernietigen, en waarbij dit niet het geval is. „The legality of combinations”, aldus de National Industrial Conference Board in haar reeds vermelde boek, „was no longer to be determined simply with reference to the degree of centralization of control effected in any industry. There had to be considered in addition the manner in which that control had been exercised, as a means of judging the lawfulness of intent”. Het blijkt echter, dat de toepassing van de „rule of reason” een ongelijk grootere beteekenis heeft gehad voor de permanente combinatie, zooals bijv. de „trust” dan ten opzichte van overeenkomsten van prijs- of productieregeling tusschen overigens zelfstandig blijvende ondernemers. Voor de

¹⁾ De rechter gelastte den ombouw der American Tobacco Cy. niet vanwege den vorm, waarin deze combinatie was gekleed, noch ook vanwege het feit, dat deze combinatie den bedrijfstak voor een belangrijk deel beheerschte, maar omdat hij uit de handelingen voor en na de totstandkoming der combinatie duidelijk meende te kunnen afleiden, dat hier de bedoeling voor gelegen had om de industrie te monopoliseeren. In het proces tegen de Standard Oil Company, een Holding Cy. van petroleummaatschappijen, die poogde de fabricage van en den handel in petroleumproducten te monopoliseeren, verklaarde de rechter: „The Standard Oil Company is not only a combination in restraint of trade but a combination in unreasonable restraint of trade. Zie ook Jones, p. 413 e.v. en p. 406 e.v.

beoordeeling van de wettelijkheid van den laatstgenoemden combinatievorm zijn de gevolgen der aaneensluiting en/of de bedoelingen, die de aangeslotenen hierbij hebben, onverschillig. De regeling van prijzen of de toewijzing van productiequota door het vormen van pools, zooals wij dat hier kennen in kartels, is steeds strijdig geweest met de wet. Daarentegen moet voor de onwettigverklaring der „trust” altijd vastgesteld worden, dat deze het algemeen welzijn schaadt of de potentieele concurrentie belemmert. Dit verschijnsel moet aldus worden verklaard, dat het bewijs van monopolievorming en uitschakeling der concurrentie, resp. samenspanning tegen den consument, eerder te leveren is bij combinaties van zelfstandig blijvende ondernemers dan ten aanzien van de ingewikkelde vormen van vertrusting. De „trust” vertoont haar ware gezicht meestal eerst, nadat zij „all-round” geworden is, terwijl, omdat de marktcontrôle hier in tegenstelling met in de pool, geheel intern kan geschieden, de bedoelingen der aangeslotenen veel moeilijker te achterhalen zijn. Dit maakt het soms ook mogelijk den schijn van zelfstandigheid te bewaren. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de Holding Cy.

Bovendien ligt de veroordeeling van den eersten vorm van concurrentiebeperking eerder in de lijn van de individualistische gedachte dan de ontbinding der door fusie of opsorping tot stand gekomen combinaties. Deze zijn immers dikwijls het resultaat van het vrije spel der concurrentie, van een groote „fighting spirit” soms ook, en zij kunnen zich vaak beroepen op voordeelen van efficiency. Het kartel daarentegen is in dezen gedachtengang ofwel een teeken, dat men het vechten moe is, een houding, die als on-Amerikaansch werd beschouwd, ofwel een samenspanning tegen het algemeen belang. En daarom is het vermoeden, dat een „conspiracy to monopolize” wordt beoogd, veel sterker bij het kartel dan bij de „trust”, die immers niet, zooals het kartel, een overeenkomst tot samenwerking is. Overigens acht ik dit verschil in houding ten aanzien van de trust en het kartel een argument ten gunste van de bovenvermelde opvatting, dat slechts die overeenkomsten onwettelijk zijn, die tevens een monopoliseerende strekking hebben. Zou immers het criterium voor de beoordeeling van de wettelijkheid eener combinatie

zijn gelegen in het al dan niet zijn in „restraint of trade”, dan is deze discrimineerende houding van den rechter onverklaarbaar.

In tegenstelling met de „Common Law”, die slechts van onafdwingbaarheid bij de wet spreekt, verklaart de Sherman Act iedere combinatie, die monopolistische marktbeheersching beoogt, positief onwettelijk en strafrechtelijk vervolgbaar. De wet maakt civielrechterlijke actie tot schadevergoeding mogelijk en de rechter kan de onwettige combinatie ontbinden of bevelen haar dusdanig om te bouwen, dat zij aan de eischen der wet voldoet.

De onderzoeken van het in 1903 opgerichte „Bureau of Corporations” en de betrekkelijke machteloosheid van den rechter in de bestrijding van de „trust” toonden duidelijk aan, dat de Sherman Act de totstandkoming van groote combinaties in vele belangrijke bedrijfstakken niet voldoende verhinderde. Het bleek echter uiterst moeilijk dergelijke omvangrijke en gecompliceerde fusies, nadat zij eenmaal bestonden, te ontbinden. En men meende daarom door preventieve maatregelen, met name door het gebruik van unfaire methoden van concurrentie, die het grootbedrijf erg lagen en die sterk de aaneensluiting tot semi-monopolistische bedrijven en de opsorping van het kleinbedrijf door het grootbedrijf hadden bevorderd, te verbieden, de vrije concurrentie te kunnen herstellen.¹⁾ Deze overwegingen leidden in 1914 onder President Wilson tot de „Federal Trade Commission Act” en de „Clayton Act”.

De Federal Trade Commission Act verbiedt alle „unfaire” concurrentiemethoden en zij stelde de Federal Trade

¹⁾ Ik noem hiertoe: Plaatselijke prijsknoeiërij (local price cutting) met het doel om de plaatselijke concurrenten te vernietigen. Uiteraard kan een dergelijke prijspolitiek alleen gevoerd worden door groote kapitaalcrachtige ondernemingen, wier belangen geographisch verdeeld zijn. Het gebruik van vechtartikelen (fighting brands) is een tactiek, die ook alleen het grootbedrijf zich kan veroorloven. Verder was ook de intimidatie van het kleinbedrijf door het grootbedrijf in den vorm van bedreiging met een prijsoorlog of gerechtelijke vervolging een der middelen om het kleinbedrijf te onderdrukken. (Ik verwijs verder naar de behandeling van de Clayton Act.)

Voor het verband tusschen „unfaire” concurrentiemethoden en de trustvorming, zie ook, par. 3 van dit hoofdstuk.

Commission in, die belast is met het toezicht op de naleving dezer wet en van de Sherman Act.¹⁾ De „Commission” moet leiding geven aan het bedrijfsleven in de toepassing van gezonde concurrentiemethoden, opdat de vrije en open markt gewaarborgd worde. Aan haar is eveneens opgedragen de uitvoering der Clayton Act, die bepaalde concurrentiemethoden uitdrukkelijk verbiedt.

De taak der Commissie is tweeledig.²⁾

- 1e. Zij is belast met het onderzoek, hetzij op eigen initiatief hetzij ingevolge opdracht van den President van het „Congress,” naar de organisatie en de concurrentiemethoden in de industrie, speciaal in betrekking tot de anti-trustwetten, waarvan zij de overtreding aan den rechter moet rapporteeren. Zij moet verder den rechter adviseeren over de wijze van reorganisatie der combinatie, wanneer haar ombouw wordt gelast.
- 2e. De bestrijding van „unfaire” concurrentiemethoden door te bevelen het gebruik daarvan te staken en verder de bevordering in samenwerking met de industrie van de toepassing van gezonde en „faire” concurrentiemethoden.

Aangezien de wet, behoudens hetgeen daaromtrent uitdrukkelijk in de Clayton Act wordt gezegd, niet omschrijft, wat „unfaire” methoden van concurrentie zijn, heeft zij daardoor aan de Commissie uitgebreide bevoegdheid gegeven om allerlei concurrentiemethoden, die òf ingaan tegen de moreele opvattingen van den bona fide zakenman òf de kleinere onafhankelijke onderneming beletten, op grond van efficient ondernemingsbeheer, te concurreeren, hetzij nadeelig zijn voor het algemeen welzijn, uit te roeien.

Bij de uitvoering van deze taak heeft de Commissie zich door het houden van „Trade Practice Conferences”, waarbij voor een bepaalden bedrijfstak gedragsregels worden opgesteld, van belang-

¹⁾ Sec. 5 van de Federal Trade Commission Act luidt: „That unfair methods of competition in commerce are hereby declared unlawful. The Commission is hereby empowered and directed to prevent persons, partnership, or corporations, except, banks, and common carriers, subject to the acts to regulate commerce, from using unfair methods of competition in commerce.” (Zie ook: Trade Associations, their economic significance and legal status).

²⁾ Zie hiervoor ook: E. Jones, the Trust Problem in the United States, p. 343 e.v. R. Harvey: Manuel of the Federal Trade Commission, 1916.

rijken steun van den kant van het bedrijfsleven verzekerd.

Indien de Commissie meent, dat in een bepaalden bedrijfstak concurrentiemethoden worden gebruikt, die strijdig zijn, hetzij met het belang van dien bedrijfstak, hetzij met het algemeen welzijn of uit de industrie zelf klachten over bepaalde concurrentiemethoden tot haar komen, noodigt zij de bedrijfsgeenooten tot een bespreking uit. Onder leiding der Commissie kan de bedrijfstak nu z.g. „Trade Practice Rules” opstellen, die dan het oordeel van het bedrijf over wat is „faire” en „unfaire” concurrentie inhouden.

Daarbij wordt dan onderscheiden tusschen een eerste groep regels, die den geheelen bedrijfstak binden en waarvan de naleving door de Commissie kan worden afgedwongen en een tweede groep regels, die slechts hen binden, die haar hebben aanvaard en die niet kunnen worden afgedwongen. De regels van de eerste groep moeten door den bedrijfstak, op straffe van in conflict te geraken met de wet, nageleefd worden. En zij drukken concreet uit, wat de Federal Trade Commission Act in algemeene bewoording verbiedt.¹⁾ De tweede groep omvat regels als die over de vaststelling van uniforme leverings- en betalingsvoorwaarden, kwaliteitsvoorschriften, de uitwisseling van statistische gegevens en dergelijke, waarvan de naleving door den betrokken bedrijfstak noodzakelijk wordt geacht ter verkrijging van een loyale en reële concurrentie. Het spreekt vanzelf, dat een dergelijke samenwerking in een bepaalden bedrijfstak steeds binnen het raam der Sherman Act moet blijven en de Commissie houdt daarop nauwkeurig toezicht.

De Federal Trade Commission achtte de procedure der Trade Practice Conferences een beter middel om het gebruik van „unfaire” concurrentiemethoden te beeindigen dan om, op grond van hare bevoegdheid bij de wet, de naleving der Sherman Act en van de Federal Trade Commission Act in ieder afzonderlijk geval af te dwingen. Bovendien zag zij in deze conferenties een uitstekend middel om onder haar toezicht de samenwerking tusschen de bedrijfsgeenooten te helpen bevorderen.

Het aantal Trade Practice Conferences nam vooral na 1925 regelmatig toe en deze conferenties stimuleerden de oprichting

¹⁾ Ik verwijs verder naar par. 3 van dit hoofdstuk.

van „Trade Associations”, die in vele gevallen belast zijn met het toezicht op de naleving van de op grond van de Trade Practice Conferences opgestelde z.g. „Codes of ethics”.¹⁾

De Trade Practice Conferences hebben geleidelijk het ethisch peil der zakenmethoden verhoogd. Eerst op de Trade Practice Conferences ontdekten vele zakenlieden, dat bepaalde door hen toegepaste methoden in strijd waren met de wet. En in sommige gevallen hebben de Trade Practice Rules door de verwijdering van bepaalde concurrentiemethoden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en door het opleggen van technische beperkingen, belangrijke besparingen voor de industrie verkregen.

In de National Industrial Recovery Act in 1933 werden aan de Federal Trade Commission nieuwe bevoegdheden toegekend.

De Clayton Act verbiedt uitdrukkelijk bepaalde door den Amerikaanschen zakenman veelvuldig toegepaste middelen tot uitschakeling of beperking der concurrentie, t.w. : prijsdiscriminatie, knevelcontracten, „intercorporate stockholding” en „interlocking directorates”, indien de toepassing daarvan tot sterke inperking der concurrentie kan leiden, resp. bevorderlijk is voor de totstandkoming van een monopolie.²⁾

¹⁾ De „codes of ethics” werden voor het bedrijfsleven opgesteld in navolging van soortgelijke regelingen in de intellectueele beroepen. Zij bevatten zoowel regels van de eerste als van de tweede groep. „The adoption of a code of ethics”, aldus de National Industrial Conference Board, „involves an implicit recognition of the fact that sometimes the methods of „successful” business operation are at variance with the moral standards and long-run interests of the group as a whole and hence must be tempered by the infusion of ethical restraints.” (Zie ook, National Industrial Conference Board: Trade Associations, their economic significance and legal status, p. 194. Voor de studie der Amerikaansche Trade Associations, zie ook, Whitney: Trade Associations and Industrial Control.)

²⁾ Prijsdiscriminatie: Het vermoeden, dat monopolievorming of uitschakeling der concurrentie wordt nagestreefd, is aanwezig wanneer de prijsdiscriminatie tegenover de afnemers niet is gebaseerd op kwaliteitsverschil, verschil in omzet of financieele geëigetheit van den afnemer.

Knevelcontracten (tying contracts): Zijn hier contracten tusschen kooper en verkoper, waarbij de eerste zich in een of anderen vorm verplicht, alleen van den verkoper af te nemen. Sec. 3 der wet luidt: „That it shall be unlawful.... to lease or make a sale.... of commodities, whether patented or unpatented, for use, consumption, or resale.... or fix a price charged therefore.... or rebate upon such price, on the condition.... or understanding that the lessee or purchaser thereof shall not use or deal in the goods.... of a competitor or competitors of the lessor or seller, where the effect of such lease, sale...., condition.... or understanding may be to substantially lessen competition or tend to create a monopoly in any line of commerce.”

Interlocking directorates: Eris sprake van een „Interlocking direc-

De beteekenis der Clayton Act, die als aanvulling is bedoeld op de Sherman Act, wordt in het algemeen niet hoog aangeslagen. Gedeeltelijk is zij een herhaling van de bepalingen der Sherman Act en op het verbod tot toepassing van een der bovengenoemde middelen zijn zooveel uitzonderingen toegelaten, dat de wet gemakkelijk te omzeilen is.

Merkwaardig in de wet is de bepaling, dat de menschelijke arbeid geen handelswaar is, en de anti-trustwetten derhalve niet van toepassing zijn op de organisaties van werknemers. Deze organisaties kunnen nooit zijn in „restraint of trade” of een „conspiracy to monopolize”. De wetgever motiveerde deze uitzondering met te wijzen op de ongunstige onderhandelingspositie van den werknemer op de arbeidsmarkt, welke positie door aaneensluiting zeer kon worden verbeterd.

Par. 3. De toepassing der Antitrustwetten in hare beteekenis voor het concurrentievraagstuk.

De combinatiebeweging, die in de zeventiger jaren der vorige eeuw in de Vereenigde Staten gelijktijdig met de opkomst der massaproductie en de uitbreiding der transportmogelijkheden intrad, heeft zich oorspronkelijk vooral ontwikkeld in de richting van aaneensluitingen van zelfstandig blijvende ondernemingen met marktbeheersching als doel, van z.g. pooling agreements.¹⁾ Ofschoon deze pools vormelijk overeenstemmen met het kartel,

torate,” wanneer de president, directeur of commissaris van een bepaalde onderneming tevens een leidende functie in een of meer hetzij concurrerende, hetzij grondstoffenleverende bedrijven uitoefent. Het is mogelijk, dat een dergelijke personeele unie tot samenspanning leidt tegen de concurrentie of tot onderdrukking der bedrijfsgenooten hetzij door „inside information,” hetzij door het grondstoffenleverende bedrijf een discrimineerende prijzenpolitiek voor te schrijven.

Interporate stockholding: Soortgelijk aan het „Interlocking directorate,” althans in haar gevolgen, is de combinatie in den vorm van „Interporate stockholding,” waarbij de eene onderneming door het bezit van aandelen in een andere concurrerende of anderszins verwante onderneming daarop een controleerenden invloed uitoefent. De meest toegepaste vorm van „Interporate stockholding” is uiteraard de „Holding Cy.” Zie voor de Clayton Act ook: P. Jones: *The Trust problem in U.S.A.* p. 357 e.v. en verder ook: *National Industrial Conference Board: Public regulation of competitive practices*, p. 49 e.v.

¹⁾ Vergl. ook, Stevens: *Industrial Combinations and Trusts*, New York, 1913, p. 1; A. R. Burns: *The decline of competition*, New York, 1936, p. 2; E. Jones: *The Trust problem in the United States*, 1927, chapt. 2; A. Marshall: *Industry and Trade*, London, 1920, p. 511 e.v.

zoals wij dat hier in Europa kennen, vertoonen zij in hare consequenties en in haar opzet veel overeenkomst met de eerste „trusts”. Terwijl toch de kartels in het algemeen een defensief karakter hebben, en pogen door marktcontrôle en regeling der concurrentie den bedrijfstak te saneeren, zijn deze pools erop gericht hare monopoliepositie uit te buiten en den marktprijs zooveel mogelijk te verhoogen. Evenals de „trust” zijn zij daarom onder de agressieve combinaties te rangschikken. „Many a pool has been wrecked”, aldus Jones, „by a desire of the members to get rich too quick” en het staat zeker vast, dat de economisch gunstige omstandigheden in deze periode de kartelleering niet noodzakelijk maakten.¹⁾ Er is weinig bekend over deze eerste pools, doch in het algemeen wordt aangenomen, dat zij van korten tijdsduur zijn geweest. Dit moet worden toegeschreven aan de onzekere juridische positie, waarin de pool onder de Common Law verkeerde en aan haar agressief karakter.

Reeds voordat de Sherman Act het pooling agreement positief onwettelijk verklaarde, waren reeds vele pools vanwege de onzekere juridische positie onder de Common Law omgebouwd in „Trust Cies.” Nadat nu in de Standard Oil processen van 1890—1892 bleek, dat het uitgeven van trustcertificaten aan de aandeelhouders van de bij de aaneensluiting betrokken ondernemingen in ruil voor hun aandeelen daarin (Trust Cy.) strijdig was met de wetgeving der afzonderlijke Staten en bovendien niet meer kon worden teruggegaan naar de pool, werden de Holding Cy. en de volledige fusie (merger) en ook de vorming van z.g. „Communities of interest” door middel van „Interlocking directorates” en „Intercorporate stockholding” de meest toegepaste vormen van vertrusting.²⁾

¹⁾ E. Jones: The trust problem in the United States, 1927, p. 17 O. Lehnich: Kartelle und Staat, Berlin, 1928, p. 132.

²⁾ Bij de Trust Cy. wordt de Trustee, dit in tegenstelling met in de Holding Cy., niet de eigenaar van de aandeelen der bij de aaneensluiting betrokken ondernemingen, doch slechts de houder. De Trustee heeft echter wel het stemrecht, dat aan deze aandeelen is verbonden. (Vergl. ook, E. Jones: The trust problem in the United States, chapt. 3 en 4. Dat de Holding Cy. vorm niet eerder werd toegepast, verklaart Jones aldus, dat de wetgeving der afzonderlijke Staten dit voordien niet toestond.) Over het verschil tusschen den merger en de Holding cy., zegt Watkins: „If the central corporation is itself an operating concern, or if there is a transfer of the title to the physical assets of the constituent concerns, the combination may be spoken of as a merger; otherwise it is called a Holding cy.” (M. Watkins: Industrial Combinations and public policy, 1927, introd.).

Er bestaat meningsverschil over den inhoud van het begrip „trust”. Jones spreekt van trusts als „monopolistic aggregations of capital under unified management”.¹⁾ En hij meent, dat men van een trust kan spreken, wanneer deze de zelfstandigheid der aangesloten ondernemingen sterk aantast en wanneer zij door haar omvang de macht heeft om den prijs op de markt te beheerschen, of althans de prijsbepaling zeer sterk kan beïnvloeden.²⁾ Ook de Holding Cy., vooropgesteld natuurlijk, dat zij monopolistisch is, valt, al vormt zij niet die volledige eenheid in vergelijking met de fusie, bij hem onder het trustbegrip. De pool, de Trade Association en andere lossere vormen van samenwerking zondert hij van het trustbegrip uit. Legaal valt in de Vereenigde Staten, zooals reeds werd geconstateerd, ook het kartel, resp. de pool en soms ook de Trade Association onder het trustbegrip. De economische litteratuur onderscheidt echter in het algemeen tusschen trusts en kartels, en dit, zooals nog nader zal worden gezien, terecht. Het verschil in opvatting loopt vooral over de vraag, of ook de niet-monopolistische permanente combinaties als trusts moeten worden beschouwd. Liefmann beperkt het trustbegrip tot de monopolistische combinaties, hetzij deze in den vorm van mergers of in den vorm van Holding Cies. optreden.³⁾ Hij zondert echter de grootonderneming en de verticale combinatie, behoudens wanneer deze ook monopolistisch zijn, van het trustbegrip uit. Andere, zooals Halm en in ons land ook Kessler rekenen ook de niet-monopolistische combinatie tot de trust. Zoo spreekt Halm van monopolistische en niet-monopolistische trusts⁴⁾ Kessler zegt van de trust, dat zij is „een samenvoeging van ondernemingen tot een grootere eenheid, fusie, opheffing van alle belangentegenstelling naar buiten door algeheele coördinatie van krachten over het geheele terrein van werkzaamheid.” En verder „volgens de gegeven definitie bestaat geen karakteristiek verschil tusschen onderneming en trust, de scheidingslijn

¹⁾ E. Jones: The trust problem in the United States, preface.

²⁾ Idem, p.p. 1 en 38.

³⁾ R. Liefmann: Kartelle, Konzerne, und Trusts, Stuttgart, 1930, p. 344 e.v.; verder ook, H. von Berckerath: Der moderne Industrialismus, Jena, 1930, p. 343 e.v.

⁴⁾ G. Halm: Die Konkurrenz, München en Leipzig, 1929, p. 153.

tusschen beide is dan ook niet scherp gemarkeerd".¹⁾ Het engere trustbegrip wordt aangehangen door hen, die het aanwezig zijn van een monopolie of althans den opzet tot het verkrijgen daarvan als criterium stellen. Het ruimere trustbegrip door diegenen, die vooral oog hebben voor de technische en financieele gevolgen van de samensmelting tot grootondernemingen.

Om redenen in het vervolg nader uiteen te zetten en om de trust te onderscheiden van de Trust Cy., het niet-monopolistische concern en de verticale concentratie, acht ik het gewenscht te onderscheiden tusschen trusts en kartels eenerzijds, en niet-monopolistische combinaties, in welken vorm dan ook, anderzijds. Het trustbegrip blijft dan beperkt tot de meer permanente combinaties met monopolistischen inslag.

Wij hebben reeds geconstateerd, dat de anti-trustwetten er niet in geslaagd zijn de trustvorming voldoende te verhinderen, althans zeker niet in de periode, waarin zij het sterkst komt opzetten en onder toepassing van allerlei unfaire practijken. De wet is in het begin nauwelijks toegepast, zij had alleen zeggingsschap over „Interstate Commerce" en zij was vaag geformuleerd.²⁾ Het bedrijfsleven bleek vindingrijker dan de rechter en bedacht steeds nieuwe vormen van samenwerking en ook van samenspanning.

Bovendien blijkt, dat het combinatieverschijnsel in den vorm van de monopolistische concentratie, waartegen de wet vooral was gericht, na de beurscrisis van 1903 en vooral na het Northern Securities proces in 1904 en de publicaties van het Bureau of Corporations over de gedragingen van eenige trusts, meer en meer plaats maakt voor concentratievormen, die niet of niet meer streven naar een monopoliepositie, maar doelbewust gericht zijn op planmatigen afzet en op de technische en financieele coördinatie van de bij de aaneensluiting betrokken ondernemingen.³⁾ Daarnaast treden in de daartoe geschikte bedrijfstakken, dat is in bedrijfstakken, bestaande uit weinig bedrijfseenheden, geheime

¹⁾ Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de statistiek: Praeadviezen over de beteekenis van trusts en kartels voor de volkswelvaart, 1928, p.p. 3 en 17.

²⁾ Vergl. ook: F. van Reigersberg Versluys: Rechten en Grondwet in de Vereenigde Staten van America, Nijmegen, 1938.

³⁾ Vergl. ook: P. Lieftinck: Moderne structuurveranderingen der industrie in de Vereenigde Staten van America, 1931, p.p. 217, 163, 141.

afspraken op als „price leadership” en „sharing the market”, die de concurrentie, althans zeker de prijsconcurrentie, matigen.¹⁾ De oorzaken van deze tendenz tot planmatigheid en van de verandering in de mentaliteit bij de leiders der industrie moeten worden gezocht in de veranderde economische omstandigheden, die tengevolge van het scherp op den voorgrond treden van het afzetprobleem minder aanleiding geven tot het voeren van een monopolistische politiek, in de noodzakelijkheid meer en meer rekening te houden met de publieke opinie en verder in den invloed der anti-trustwetgeving. Deze tendenz tot planmatigheid verklaart tevens, waarom het trustverschijnsel, dat toch vooral voortkwam uit een onbeheerscht streven naar winst en macht, afnam. Intusschen past de rechter zich in de Standard Oil- en American Tobacco processen in 1911, door de toepassing van de „rule of reason”, reeds eenigszins aan deze verandering in mentaliteit en aan de economische ontwikkeling in het algemeen, die dan reeds een zekere gebondenheid eischt, aan. Daarbij toont de rechter in het Standard Oil proces, waar hij de combinatie van het raffineeren en transporteeren en distribueeren van olie met

¹⁾ Vergl. ook : A. Burns: The decline of competition, New York, 1936, p. 76 e.v. en p. 146 e.v.

Er is sprake van „price leadership” in een bedrijfstak, wanneer de prijspolitiek van een der ondernemingen altijd of bijna altijd door de andere leden in den bedrijfstak wordt nagevolgd. m.a.w. wanneer een bepaalde onderneming, meestal de grootste en de kapitaalkrachtigste, hierin den toon aangeeft. Daardoor ontstaat een officieuze prijscontrole, die ten doel heeft de prijsconcurrentie zooveel mogelijk uit te schakelen en onnoodige prijsfluctuaties, vooral die op korten termijn, te verhinderen. Burns noemt als typisch voorbeeld het „price leadership” van de United States Steel Corporation in de staalindustrie. Het „price leadership” heeft eenige overeenkomst met het „open price system”. Ik verwijs daarvoor naar hoofdstuk 5.

„Sharing the market” wil zeggen, dat iedere goed geleide en normaal efficiënte onderneming in een bepaalden bedrijfstak gerechtigd is tot een „fair share” van de totale markt, overeenkomend met haar marktpositie op een gegeven oogenblik; dat zij echter niet mag trachten door prijsverlaging, die niet door de marktsituatie is gemotiveerd, haar positie ten koste van de concurrenten te verbeteren. „Instead of endeavoring to increase this share, each firm should „live and let live”, i.e. avoid conduct likely to drive out rivals”. (The decline of competition, p. 146). Dit „sharing the market” kan natuurlijk formeel worden vastgelegd in overeenkomsten van prijs- of productieregeling, doch ook, wanneer de wet dergelijke overeenkomsten niet toestaat, zich voordoen in wat men noemt „a sentiment against spoiling the market”, dus zonder dat daartoe een overeenkomst wordt aangegaan. De markt kan op ieder prijsniveau verdeeld worden; het is echter duidelijk, dat een te hoog prijsniveau zelden voldoende lang kan worden gehandhaafd.

eigen pijpleidingen laat voortbestaan, geen belang te stellen in verticaal opgebouwde combinaties.

Daartegenover staat, dat de rechter tegenover pools en andere lossere vormen van samenwerking, bijv. door middel van Trade Associations, zeer scherp is opgetreden, vooral tot aan 1914.¹⁾ In de pool, meer dan in de trust, zag men een rem op de ontwikkeling van schijnbaar onbeperkte economische mogelijkheden en een groot gevaar voor het consumentenbelang. Het is echter de vraag, of, afgezien van deze interpretatie der anti-trustwetten, de ontwikkeling van pools, zeker tot aan 1914, in de lijn zou hebben gelegen van de psyche van den Amerikaanschen ondernemer. In de trust, die hier meestal ook nog verticaal was uitgebouwd en waarvan de ontwikkeling bovendien sterk werd bevorderd door geographische en technische invloeden, kon de ondernemer zich volledig ontplooien. In de pool echter zouden zijn scheppingsdrang en zijn expansiezucht sterk zijn ingeperkt. Dat het meerendeel der trusts scheppingen zijn van een bepaald persoon, bevestigt deze bewering.²⁾

De anti-trustwetten zijn er ook niet in geslaagd den onafhankelijken zelfstandigen ondernemer op zijn plaats te handhaven. Zoowel in relatieven als in absoluten zin, is hij meer en meer teruggedrongen en dit vrijwel in iedere industrie. Het bleek den zelfstandigen ondernemer uiterst moeilijk zich in die bedrijfstakken, waar de concentratie doordrong, staande te houden. Toch was naast de vrees voor monopolistische exploitatie van den consument, de dreigende overheersching van het onpersoonlijke

¹⁾ De Trade Associations zijn organisaties van werkgevers in bepaalde bedrijfstakken. Of zij genade vinden in het oog der wet, hangt af van de doeleinden, die zij nastreven. Het staat vast, dat zij in strijd zijn met de wet, wanneer zij een uniforme prijs- en productiepolitiek aan haar leden voorschrijven, wanneer de afzet centraal wordt geregeld, of wanneer zij ten doel hebben outsiders uit de markt te drijven. Zij worden dan beschouwd als onderdrukkers van de concurrentie. Wanneer haar activiteit erop gericht is om door het verschaffen van statistisch materiaal en de uitwisseling van technische gegevens, het concurrentiepeil te verbeteren en het concurrentieproces te saneeren, worden zij in het algemeen als niet strijdig met de wet beschouwd. Echter ook de Trade Associations met Open-prijs-plan en in het algemeen die vormen van samenwerking, die worden aangeduid als „coöperative competition”, hadden een onzekere rechtsbasis. (Vergl. ook, hoofdstuk 5 en verder, National Industrial Conference Board: Trade associations, their economic significance and legal status.)

²⁾ Vergl. ook, P. Lieftinck: Moderne structuurveranderingen der industrie in de Vereenigde Staten van Amerika, p. 178.

grootbedrijf, resp. de concentratie van macht en bezit in slechts enkele handen in de belangrijke industrieën, het „Leitmotiv” tot de invoering der Sherman Act. En al mag de wet zeker niet worden beschouwd als te zijn gericht tegen de productie op groote schaal of tegen het grootbedrijf als zoodanig, was toch ongetwijfeld een van de doelstellingen der wet, de economische vrijheid voor eenieder te handhaven en te voorkomen, dat de ondernemingsconcentratie zich zou uitbreiden ten koste van den onafhankelijken ondernemer, voor zoover deze economisch, dat is met terzijde stelling van de door de combinaties toegepaste unfaire practijken, zijn bestaansrecht kon bewijzen.¹⁾ In ieder geval wilde de wetgever verhinderen, dat de zelfstandige onderneming, die uiteraard soms wel en soms niet groot moet zijn om economisch te kunnen produceeren — de meest economische grootte is immers voor iederen bedrijfstak verschillend — door de concentratievorming zou worden vernietigd of opgeslokt.

Ofschoon met reden mag worden betwijfeld of de Sherman Act en de Clayton Act, indien zij op dit punt scherp waren toegepast, de concentratie in de industrie geheel of zelfs ten deele zouden hebben kunnen tegenhouden — immers zij heeft oorzaken, technische en economische, die buiten het terrein van dit vraagstuk liggen — moet toch melding worden gemaakt van de volgende opvatting.

Er zijn schrijvers over de anti-trustwetgeving, die meenen, dat de anti-trustwetten en speciaal de Sherman Act de concentratievorming hebben bevorderd ; daarentegen den zelfstandigen ondernemer hebben verhinderd om zich door samenwerking met bedrijfsgeenooten, bijv. in Trade Associations door middel van de uitwisseling van gegevens over prijs- en productiepolitiek, staande te houden tegen opslorping door de groote combinaties, die bovendien met meer kans op succes dan het kleinere bedrijf, door de toepassing van unfaire concurrentiepractijken, bedrijfs-

¹⁾ Vergl. ook, The Annals, Mei 1930, B. Javits: The anti-trust laws; idem, Januari 1933, J. Williams: How the anti-trust laws should be modified; W. H. Taft: The anti-trust act and the Supreme Court, chapt. 9; E. Jones: The trust problem in the United States, chapt. 14; The Annals, Jan. 1930, J. G. Frederick: The influence of anti-trust Legislation upon the technique of industrial organisations. General H. S. Johnson: Statement before the U. S. Senate Committee on finance, April 1935.

genooten konden wegconcurreren of tot overgave dwingen.¹⁾ Bovendien, wanneer een bedrijfstak niet in de gelegenheid wordt gesteld om met behoud van ieders zelfstandigheid regelend in het bedrijf op te treden, neemt hij dikwijls uit zelfbehoud zijn toevlucht tot die soort van combinatievormen als trusts, Holding cies. en dergelijke, die de wet wel toelaat. Dit heeft dan weer nieuwe combinaties onder de afnemers, die een evenredig sterke positie bij het onderhandelen willen innemen, tot gevolg.

Inderdaad heeft de onafhankelijke industrie herhaaldelijk wenschen tot herziening der anti-trustwetten in dien geest geuit (o.m. in het Swope plan, dat op versterking van de positie der Trade Associations, waaraan het grootere bevoegdheid wenschte toegekend te zien, aandrang²⁾ en zij ontving eenige bescherming in de Trade Practice Conferences en het verbod tot toepassing van bepaalde concurrentiemethoden door de Clayton Act. Door het verbod tot pooling en vanwege de rechtsonzekerheid ten aanzien van de open-prijs-vereenigingen bleven haar echter belangrijke middelen om tot een geregelde concurrentie te komen en om de opdringende concentratie weerstand te bieden, onthouden. Bovendien is het „Live and let live”, dat de algemeene grondslag is van „price leadership” en „sharing the market” in bedrijfstakken, samengesteld uit een groot aantal bedrijfseenheden, veel moeilijker toe te passen.

Het is vooral de National Association of Manufacturers geweest, die heeft gewezen op de gevaren, die èn van vrije ongeregelde concurrentie èn van groote concentratie in het bedrijfsleven dreigen en de Association heeft dit aldus geformuleerd, dat de

¹⁾ Vergl. ook, The Annals, Januari 1933, J. Williams: How the anti-trust laws should be modified; National Recovery Administration (Div. of Research and Planning): An annotated compilation of significant statements by industrialists, economists, and others in support of theories upon which The National Industrial Recovery Act is based or of measures taken by authority of the Act, Nov. 1934, p. 3 e.v.; Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, B. 84, 1928, S. Tschierschky: Kartelle und Konzerne.

²⁾ Het Swope plan van 1931, aldus genoemd naar den opsteller, een vooraanstaand industrieel, wilde aan de Trade Associations de bevoegdheid geven, om door regeling der concurrentie, de industrie en de werkgelegenheid te stabiliseeren en verdere concentratie in de industrie te verhinderen. Daarvoor was dan noodig, meende Swope, de herziening der anti-trustwetten. Het toezicht op de uitoefening van dit recht tot samenwerking door de Trade Associations, zou worden uitgeoefend door de Federal Trade Commission, Zie verder ook bovenvermeld rapport van de National Recovery Administration, p. 12 e.v.

Overheid de zelfstandige industrie in de gelegenheid moest stellen om door samenwerking haar economische bestaansmogelijkheid op grond van efficiency, service, en lage prijzen te bewijzen.¹⁾ Franklin D. Roosevelt meende dan ook in 1933 met de opheffing der anti-trustwetten en door de totstandkoming van ondernemersovereenkomsten te stimuleeren, vooral de zelfstandige industrie te kunnen steunen.

Het boven gesignaleerde verschijnsel doet de vraag rijzen of het inderdaad mogelijk is, zooals de Sherman Act dat trachtte te doen, zoowel het vraagstuk van de ondernemingsconcentratie als dat van de regeling der concurrentie in ondernemersovereenkomsten in een en dezelfde wetgeving te regelen. Ik acht dezen opzet om twee redenen minder gelukkig. Theoretisch, omdat de ondernemingsconcentratie, zelfs wanneer deze wordt tot trust, en de regeling der concurrentie bij overeenkomst uit verschillende oorzaken voortkomen, en derhalve als onderscheidbare verschijnselen zijn te beschouwen. Practisch, omdat, zooals reeds werd opgemerkt, door de regeling der concurrentie in pools of andere lossere organisatievormen te verbieden, de concentratievorming werd gestimuleerd.

Het mag als vaststaand worden aangenomen — daarover bestaat weinig meningsverschil in de economische litteratuur — dat de trusts weinig met regeling der concurrentie hebben uit te staan. Immers noch in de economisch gunstige omstandigheden, waaronder zij ontstonden, noch in de wijze van hare totstandkoming, noch in den vorm, waarin zij zijn gehuld, zijn motieven te vinden, die erop zouden kunnen wijzen, dat hierbij inderdaad regeling der concurrentie vooropstond.

De economische omstandigheden tijdens de opkomst der trusts in de negentiger jaren geven zeker eerder aanleiding tot vrije concurrentie en tot het voeren van een economische veroveringspolitiek, dan tot samenwerking tusschen bedrijfsgeenoten. De markt is dan nog voor bijna onbeperkte uitbreiding vatbaar, er is nog geen sprake van verzadiging in de behoeften en een groot deel van het economisch terrein moet nog ontgonnen worden.

¹⁾ Vergl. The Annals, Januari 1933, J. Williams: How the anti-trust laws should be modified.

Het is mogelijk, dat tengevolge van de snelle expansie in sommige industrieën, een momenteele wanverhouding tusschen vraag en aanbod heeft bestaan. Het verschijnsel is echter allermint universeel en er is zeker geen sprake van disproportionaliteit tusschen de productiecapaciteit en de afzetmogelijkheid in de industrie in het algemeen.

Dat de trust niet haar oorzaak vindt in de behoefte of den opzet om de concurrentie te regelen, doch integendeel ten doel heeft de concurrentie te onderdrukken en te vernietigen, blijkt zoowel uit de door de trusts in het algemeen toegepaste concurrentiemethoden alsook uit de wijze van hare totstandkoming.

Om tot trustvorming te geraken, is in het algemeen noodig, ofwel, dat de aanwezige concurrentie door het gebruik van bepaalde, alleen voor den gebruiker geschikte, concurrentiemethoden wordt vernietigd, ofwel dat deze door aanlokkelijke voorstellen tot overgave is te bewegen.¹⁾

De tijdens de beginperiode der trustvorming toegepaste concurrentiemethoden hebben vrijwel alle het kenmerk, dat zij in eerste instantie beoogen, niet het onmiddellijke voordeel van hem, die haar aanwendt, doch de benadeeling van den ander om dan, nadat de markt is veroverd, de schade door prijsverhoging te verhalen.²⁾ Daarom zijn zij alleen bruikbaar in die ondernemingen, die reeds een voorsprong boven andere hebben verkregen, en over voldoende financieel uithoudingsvermogen beschikken om eenig verlies te kunnen dragen. En zij zijn vooral effectief in die bedrijfstakken, die, door hun geographische verspreiding of doordat zij artikelen van verschillende soort voortbrengen, de gelegenheid hebben den concurrentiestrijd plaatselijk of in betrekking tot een artikel van een bepaalde soort te voeren. Typeerend hiervoor is de geschiedenis van de Standard Oil Cy. en ook die van de Tobacco Trust, die beide voor een niet onbelangrijk deel aan prijsdiscriminatie en aan het gebruik

¹⁾ Ik maak hier uitzondering voor het natuurlijke monopolie en voor die ondernemingen, die door bijzondere efficiency of bijzondere technische prestaties, op natuurlijke wijze tot trusts zijn uitgegroeid.

²⁾ Voor een uitvoerige beschrijving van de door de trusts en concerns toegepaste concurrentiemethoden, verwijs ik naar, W. Stevens: *Unfair competition*, Chicago, 1917. En verder, National Industrial Conference Board: *Public regulation of competitive practices*, chap. 2 en 3.

van z.g. vechtartikelen haar groei hebben te danken.¹⁾ Het is duidelijk, dat het zelfstandige bedrijf, dat bovendien meestal lokaal is ingesteld en niet over een wijldvertakt distributie-apparaat beschikt, tegen dergelijke concurrentiemethoden, hoe efficient en goed geleid het overigens ook moge zijn, weinig kan uitrichten.

Niets is overigens meer karakteristiek voor het trustverschijnsel dan de bij de samenstelling van een groot aantal trusts gevoerde financieele politiek. Het was noodzakelijk soms om belangrijke bedragen te besteden aan het opkopen van concurrerende ondernemingen of financieel zeer attractieve proposities te doen om de concurrenten tot toetreding te bewegen. De trust promotors verschaften zich deze middelen door de in de trusts in te brengen activa te waardeeren, niet naar hare werkelijke waarde, doch naar een waarde, gebaseerd op de tengevolge van de trustvorming verwachte monopoliewinst. Dit leidde tot sterke overkapitalisatie, waarvan de consequenties door het belegend publiek, i.c. de bezitters van gewone aandelen, moesten worden gedragen. „That the trust organizers”, aldus Jones, „anticipated that the establishment of monopoly conditions would permit the charging of prices above a competitive level is indicated by the huge structure of overcapitalization that they directed”.²⁾ En inderdaad kan men zeggen, dat een groot aantal trusts „watered stock” bevatten, die slechts rendabel kan worden gemaakt door het behalen van monopoliewinst.

Dat de trusts, technisch of economisch, een voorsprong zouden bezitten boven het zelfstandige bedrijf, dat eveneens op groote schaal produceert en dat in een dergelijken voorsprong, zooals

¹⁾ Vergl. ook, J. M. Clark: Social Control of business, p. 427 e.v.; A. Marshall: Industry and Trade, chapt. 8.

„The Standard Oil Cy.”, aldus Clark, „secured discriminating treatment from the railroads, and also followed the policy of cutting the price of oil to a ruinous level in the particular market in which a comparatively small competitor was operating, while keeping prices up elsewhere, until the competition was beaten, after which the price rose again”. (p. 437).

²⁾ Vergl. E. Jones: The Trust problem in the United States, p. 269. In het algemeen vertegenwoordigde het preferente kapitaal de werkelijke waarde van de in de trust ingebrachte activa. Daarnaast werden gewone aandelen aan de beurs uitgegeven, waartegenover geen werkelijke activa aanwezig waren, doch enkel het vooruitzicht op monopoliewinst. Dat sommige dezer trusts desondanks dividend op de gewone aandelen konden uitkeeren, bewijst, dat zij inderdaad monopoliewinst boekten.

Wibaut meent, de grond tot trustvorming zou zijn gelegen, is eveneens betwistbaar.¹⁾ Jones, die een vergelijking maakt tusschen de trust en de zelfstandige onderneming, die op groote schaal produceert, om te onderzoeken of de trust in technisch of economisch opzicht de meerdere is van het onafhankelijke bedrijf, komt tot een voor de trust zeer pover resultaat.²⁾ Dat de trust, behoudens wanneer zij tevens verticaal is, technische voordeelen zou bezitten boven het zelfstandige, eveneens de voordeelen van massaproductie genietende onafhankelijke bedrijf, valt moeilijk te verdedigen.³⁾ En deze opvatting is bovendien in strijd met de feiten in dien zin, dat een groot aantal trusts in de Vereenigde Staten niet zijn tot stand gekomen als gevolg van technische samensmelting, doch in den vorm van Holding cies., waarbij bedrijfstechnisch geen veranderingen zijn opgetreden.⁴⁾ Dat rationalisatie in de voortbrenging niet het grondmotief is geweest bij de trustvorming, sluit uiteraard niet uit, dat na de totstandkoming der trusts, en vooral in de latere stadia der trustvorming, ook aan besparingen in de productie de noodige aandacht is besteed.

Op het terrein van den afzet, en dit met name in een groot land, heeft de trust door haar uitgestrekt en wijdvertakt distributie-apparaat zeker voordeelen boven het zelfstandige grootbedrijf, dat een dergelijke omvangrijke afzetorganisatie niet kan bekostigen. Doch gedeeltelijk zijn deze voordeelen het gevolg van hare monopolistische positie en gedeeltelijk vloeien zij ook toe aan het niet-monopolistische concern, indien dit eveneens over een goed geoutilleerde afzetorganisatie beschikt. En in ieder geval kan ook het zelfstandige bedrijf, door samenwerking met bedrijfs-genooten, een groot deel der voordeelen op het terrein van den afzet tot de zijne maken.⁵⁾

Dat de trust weinig met concurrentieregeling heeft uit te staan, blijkt verder, wanneer men haar in dit opzicht vergelijkt met

¹⁾ Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en Statistiek: Praeadviezen over de beteekenis van trusts en kartels voor de volkswelvaart, 1928, p. 79.

²⁾ E. Jones: The Trust problem in the United States, chapt. 19.

³⁾ Vergl. ook, A. Marshall: Industry and Trade, p. 515.

⁴⁾ Encyclopedia of Social Sciences: Holding Cies.

⁵⁾ Vergl. ook: Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en Statistiek, verslag van de algemeene vergadering van 17 Nov. '28, p. 47.

het kartel of andere lossere vormen van samenwerking. ¹⁾ Terwijl de trust beoogt de concurrenten te vernietigen of hen tot toetreding dwingt, moet het kartel worden beschouwd als een reactie op de ruineuze en destructieve concurrentie, die meestal aan de totstandkoming van het kartel voorafgaat.

Dat de trust en het kartel dikwijls als identieke verschijnselen worden beschouwd, vindt zijn oorzaak daarin, dat beide beheersching van de markt en/of een monopoliepositie nastreven, en daarin derhalve overeenstemmen. Evenwel, en dat is het essentiële verschil tusschen beide combinatievormen, dient de monopoliepositie van het kartel ertoe om de concurrentie te regelen, te matigen, en te verhinderen, dat outsiders dezen opzet verstoren, terwijl de trust, voor zoover zij niet uit machtsbegeerte voortkomt, beoogt monopoliewinst te behalen. De kartels hebben ten doel, aldus Tschiersky, „die Verteidigung der jeweils erreichten Marktstellung und ihre Sicherung gegen aussenstehenden Wettbewerb, und als Mittel die gleichmässige Fesselung der Konkurrenz in genau bestimmten Wettbewerbsregeln. Die Konzerne und Fusionen dagegen sind Angriffs-Organisationen, ihre Waffe ist die individuelle Ueberlegenheit über die Konkurrenz. ²⁾ Daarom zijn de kartels het resultaat van vrije ondernemersovereenkomsten, en hebben zij een coöperatief karakter, terwijl vertrusting beteekent het concentreeren van kapitaal en macht in één hand. Daarom ook en vanwege de potentiële concurrentie, die in het kartel, in tegenstelling met in de trust, aanwezig is, past het kartel beter in een concurrentie-maatschappij dan de trust.

Ik kom thans aan de tweede reden, waarom het noodzakelijk is voor den wetgever om te onderscheiden tusschen de trust- en concentratievorming, waarbij dus de zelfstandigheid der aangesloten ondernemingen vrijwel geheel verdwijnt, eenerzijds en de regeling der concurrentie in vrije ondernemersovereenkomsten anderzijds.

Indien het waar is, wat Marshall zegt „that nearly the maximum of production can often be attained by a well-organized business

¹⁾ Voor een vergelijking tusschen trust en kartel, verwijs ik verder naar: R. Liefmann: Kartelle, Konzerne und Trusts, 1930; A. Marshall: Industry and Trade, chapt. 7 e.v.; H. von Berckerath: Der moderne Industrialismus, p. 244 e.v.

²⁾ Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 24, 1928 S. Tschiersky: Kartelle und Konzerne, p. 339.

of moderate size : but that the task of marketing efficiently over a large area makes demand for almost unlimited capitalistic resources, unless it is facilitated by association with others engaged in the same industry'', is dus het zelfstandige bedrijf vooral op het terrein van den afzet de mindere van de trust of de niet-monopolistische concentratie.¹⁾ Op twee wijzen nu zou deze achterstand van den onafhankelijken ondernemer kunnen worden tenietgedaan en bereikbaar zijn, dat hij zich tegenover de concentratie kan handhaven zonder zijn zelfstandigheid te verliezen : De bestrijding der trust met dezelfde wapens, waarmee zij zich tegen den onafhankelijken ondernemer richt en verder de gezamenlijke toepassing van al die middelen, waarover de concentratie beschikt om den afzet te stimuleeren en te vergrooten. In beide gevallen is daartoe noodig, samenwerking tusschen bedrijfsgeenooten om daardoor de concurrentiekracht der individueele ondernemers gelijkwaardig te maken aan die van de trust of het niet-monopolistische concern, en om de vrije en open markt te handhaven.

De bestrijding van locale prijsknoeierij en van vechtartikelen is dan vooral mogelijk door de vórming van kartels of pools, die aan de door de trusts toegepaste concurrentiemethoden haar gevechtswaarde ontnemen, en de door deze bedreigde posities kunnen verdedigen. De voorsprong, die de trust tengevolge van haar omvang en kapitaalcracht op den onafhankelijken ondernemer heeft, kan worden achterhaald door het gezamenlijk pousseeren van den afzet door middel van gemeenschappelijke reclame, oprichting van researchbureaux, gemeenschappelijke verkooporganisaties, open-prijs-vereenigingen en dergelijke. Kortom door al die middelen, die boven met den term „cooperative competition'' werden aangeduid.²⁾

De onderscheiding tusschen trusts als horizontale monopolistische combinaties, en de verticale en evenwijdige concentratievormen begint meer en meer te vervagen. Eenerzijds, omdat het voor de trusts onder de hedendaagsche economische verhoudingen weinig zin heeft haar monopoliepositie tegenover den consument uit te buiten, anderzijds omdat de voordeelen van productie en

¹⁾ A. Marshall: Industry and Trade, p. 511.

²⁾ Vergl. Hoofdst. I.

exploitatie op groote schaal thans vooral in verticale en evenwijdige concentratie zijn gelegen, en ook deze ondernemingsvormen door haar omvang en kapitaalkracht een semi-monopoliepositie innemen. Daarom dreigt ook van deze zijde het gevaar, dat de zelfstandige ondernemer uit zijn positie zal worden verdrongen door het groote concern, dat reeds een wijdvertakt distributieapparaat bezit, en tengevolge van het bezit van zeer ruime liquide middelen en uit hoofde van risicoverdeeling constant naar nieuwe beleggingsmogelijkheden uitziet. Het is mogelijk, dat zulke concerns, die zich op vele gebieden der voortbrenging bewegen, en die zich permitteeren kunnen tijdelijk op een artikel te verliezen, hun afzetkosten over een grooteren omzet kunnen verdeelen dan het zelfstandig bedrijf. Het lijkt mij echter eveneens mogelijk, dat ook het onafhankelijke bedrijf door samenwerking met bedrijfsgeenooten op dit terrein belangrijk op zijn verkoopkosten kan besparen.

De boven naar voren gebrachte argumenten zijn zeker niet voldoende om aan te toonen, dat de concentratievorming in ieder opzicht en over het geheele terrein der industrie economisch ongemotiveerd zou zijn. Eerder zijn zij een aanleiding tot het stellen van de vraag, of niet vele der trusts en concerns — en dit vooral door de toepassing van *unfaire concurrentiepraktijken* — een meer dan economisch noodzakelijke grootte hebben bereikt, en of niet bij hunne totstandkoming vooral ook het verlangen naar macht, machtsbegeerte derhalve, een belangrijke rol heeft gespeeld.

Er valt in de laatste twintig jaar een tendenz van decentralisatie te constateeren, in technisch, zoowel als economisch opzicht. Deze tendenz heeft naast technische oorzaken, vooral ook het verlangen om aan een massaal distributieapparaat te ontkomen, tot grondslag.¹⁾ Daarnaast wordt het vraagstuk van het vinden van voldoende leidersbekwaamheid om de reuzen van het economisch leven te leiden meer en meer acuut, terwijl de grootte der ondernemingen ertoe leidt haar beheer te schematiseeren, hetgeen vaak verstarring veroorzaakt. Bovendien, aldus meent Marshall, „it has justly been said that small business are the nurseries for the

¹⁾ Vergl. P. Lieftinck: *Moderne structuurveranderingen in de industrie* p.p. 7, 17, 20 en 48.

best brains in large business" en derhalve is ook uit dien hoofde de handhaving van den zelfstandigen ondernemer te bevorderen.¹⁾

Het verschijnsel van de concentratievorming is echter niet alleen een economisch vraagstuk, doch ook een sociaal vraagstuk. De concentratievorming heeft bevorderd, dat een groot deel van de leiding der voortbrenging, en een groot deel van het bezit der productiemiddelen in slechts weinige handen werden geconcentreerd. Afgezien van het gevaar, dat in deze onsociale opeenhooping van macht en bezit uit het oogpunt van maatschappelijke risicoverdeeling is gelegen, heeft de concentratievorming ertoe bijgedragen om den mensch te veel en te uitsluitend uit het ondernemingsbelang te waardeeren, zooals reeds bij de zelfstandige onderneming kon worden geconstateerd. Door zijn opname in de grootonderneming, die hem geheel en al beheerscht, heeft de mensch tevens de beperkte doelstelling van het economische uit het oog verloren. Bovendien heeft deze concentratie in het economisch leven bepaalde personen in een voorkeurspositie geplaatst, terwijl zij anderen, de overgrootste meerderheid, de „fair chance" om op economisch terrein iets tot stand te brengen, ontnam. Uit dien hoofde en ook op grond van het maatschappelijk differentiatiebeginsel, is het wenschelijk den zelfstandigen ondernemer te beschermen.

Indien de Overheid den zelfstandigen ondernemer wil handhaven en de waarde der concurrentie voor het economisch leven voldoende hoog aanslaat om haar te behouden, is een van de middelen daartoe, de samenwerking op economisch gebied door middel van vrije ondernemersovereenkomsten te bevorderen en daardoor een economisch-, en ook sociaalnuttige werking der concurrentie te verkrijgen.

De economische en technische omstandigheden, waaronder de Sherman Act in 1890 in werking trad, wijken wel sterk af van de verhoudingen, welke thans aanwezig zijn.

De Sherman Act werd ingevoerd op een tijdstip, dat de landelijke bevolking het meerendeel van het totaal aantal inwoners

¹⁾ A. Marshall: Industry and Trade, p. 525.

uitmaakte, dat een groot deel der bevolking in den landbouw haar bestaan vond, en dat de ontwikkeling der productie op groote schaal nog in haar aanvangsstadium was. Deze landbouwende bevolking en de industriele middenstand, beide bevreesd voor het opkomend industrialisme, en voor het eerst kennismakend met een economisch individualisme, dat werkte met bedrijfs- en ondernemingsconcentratie en met den onpersoonlijken ondernemingsvorm, juichten de bestrijding van machtsconcentratie en van de meedoogenlooze concurrentiemethoden, die in de industrie werden toegepast, van harte toe.¹⁾ Daarbij waren beide zich van hun positie als grootconsumenten bewust.

Bovendien, in het uitzicht op de onbepaalde economische mogelijkheden, leek iedere belemmering der economische vrijheid een verstarring der economische ontwikkeling. En die mogelijkheden waren zoo uitgebreid en talrijk, dat vrijwel iedere greep van den ondernemer gelukkig moest zijn. Er was dus niet veel behoefte aan planning, zelfs niet in de basis industrieën, want ook de bodemkrachten schenen onuitputtelijk. Noodig was slechts de vrijheid voor ieder, om een economisch avontuur te kunnen beginnen, te bewaren, den consument tegen monopolistische exploitatie te beschermen en zoo veel en zoo voordeelig mogelijk te produceeren. Het „production creates markets” verklaarde alles, en met de economische penetratie van nieuwe gebieden en de snelle bevolkingsvermeerdering, was werkelijke overproductie onmogelijk.

De wet maakte derhalve geen onderscheid tusschen „restraint of trade” in het algemeen belang, en om economische verspilling te voorkomen, en „restraint of trade” ter bevordering van groepsbelangen. Ieder concurrentiebekerkende, iedere concurrentieregelende overeenkomst zou noodzakelijk tegen het algemeen belang ingaan.

Met de beschrijving van het economisch milieu, waarin de Sherman Act in 1890 werd ingevoerd is tevens verklaard, waarom

¹⁾ Frederick teekent deze vrees voor de grootonderneming typisch, wanneer hij zegt: „When a small shoemaker is greedy, opportunistic, ruthless and scheming, it is not a matter for much public alarm. But when that shoemaker organizes a great many other shoemakers and hides behind the anonymity of a corporation, it assuredly does become a public concern.” (The Annals, Jan. 1930, The influence of anti-trust Legislation upon the technique of Industrial Organization, p. 95).

sindsdien en vooral na 1900, meer en meer verzet is gerezen tegen de wet. De vraag beantwoorden of de anti-trustwetten, indien zij scherp waren toegepast, de vrije concurrentie zouden hebben kunnen bewaren, heeft weinig practischen zin. Vandaag nog de vrije concurrentie herstellen, dat is alle doorzichtige en ondoorzichtige vormen van concurrentiebeperking doen ophouden, zou meer beteekenen dan scherpe toepassing der wet. Daartoe zou noodzakelijk zijn de bedrijfseenheden in iedere industrie sterk te verkleinen, m.a.w. de geheele industrie te versplinteren. En gesteld, dat een dergelijk plan uitvoerbaar ware, wat zouden de gevolgen der atomiseering zijn voor het algemeen levenspeil? Het geheele bedrijfsleven afbreken en dan volgens exact uitgestippelde lijnen opnieuw uitbouwen, zie daar de onmogelijke taak, die daarmede aan de Overheid zou worden opgelegd. Terecht hebben dan ook de tegenstanders van handhaving der anti-trustwetten den voorstanders er op gewezen, dat zij niet in staat waren die voorwaarden te scheppen, die voor een goed functionneeren der vrije concurrentie noodzakelijk zijn.

Het sterk groeiend besef in belangrijke bedrijfstakken, dat ook de Vereenigde Staten niet langer zonder planning kunnen zijn, dat ook de Vereenigde Staten zich niet langer de luxe kunnen veroorloven van een politiek van „laisser faire, laisser aller” en dat slechts door samenwerking, economische en sociale verspilling kon worden vermeden; het inzicht tenslotte, dat ook Amerika zich geen groote vergissingen en verstoringen meer kan permitteeren, leidde na 1914 tot allerlei voorstellen, die een herziening der anti-trustwetten beoogden. Daarbij beriep men zich tevens op de zeer gunstige resultaten met bedrijfsplanning verkregen, en men wenschte deze ook op de industrie in het algemeen toegepast te zien. Daartoe was dan noodig, dat aan de industrie de gelegenheid werd gegeven om door samenwerking tot betere aanpassing van productie en consumptie, en tot meer stabiliteit in het bedrijfsleven te geraken. In deze plannen tot herziening der anti-trustwetten, die, zooals reeds werd geconstateerd, vooral aandrongen op de versterking van de positie der Trade Associations, werd bovendien de aandacht gevestigd op de noodzakelijkheid van samenwerking in de industrie als middel

om ook van den kant der inkomens de stabiliteit in het economisch leven te bevorderen.¹⁾

Dat de Vereenigde Staten eerst in de National Industrial Recovery Act in 1933 tot herziening der Sherman Act hebben besloten, moet uit twee gronden vooral verklaard worden. En wel allereerst uit den begrijpelijken afkeer om in een belangrijke wet, die voldoende soepel en ruim werd geacht, veranderingen aan te brengen. En vervolgens uit de ingewortelde vrees van vele zakenlieden voor Overheidsbemoeiing met het bedrijfsleven en beperking der economische vrijheid, hetgeen van een belangrijke wijziging in de wet het gevolg zou zijn. De jaren na 1920, „the crazy decade”, zooals het Amerikaansche volk deze periode thans aanduidt, waren geen gunstig tijdstip voor een herziening der anti-trustwetten. In 1933, daartoe gestuwd door de buitengewone crisissomstandigheden, heeft Roosevelt echter doorgetast.

Resumeerend kunnen wij over het concurrentiebegrip onder de anti-trustwetten en de Federal Trade Commission Act het volgende zeggen. De Sherman Act wilde de vrije concurrentie handhaven zonder aandacht te besteden aan de voorwaarden, die noodzakelijk zijn voor haar bestaan, zonder ook te bestrijden de toepassing van allerlei unfaire concurrentiemethoden, die sterk tot de vorming en handhaving der trusts en concerns hebben bijgedragen, en die aan de vrije concurrentie hare beteekenis voor de selectie der meest efficiente bedrijven voor een groot deel ontnamen. Niet door regeling der concurrentie, maar door de handhaving der vrije concurrentie meende de wet de economische vrijheid te kunnen waarborgen, en de concurrentie dienstbaar te maken aan het algemeen belang. Daarbij stelde de wet zich geheel op negatieven grondslag, en bevorderde aldus den overgang van lossere vormen van samenwerking naar zeer hechte organisatievormen. De bestrijding der unfaire concurrentie werd uitsluitend gezien in betrekking tot het consumentenbelang, en voor zoover bepaalde concurrentiemethoden monopolievorming

¹⁾ Vergl. ook: National Recovery Administration (Div. of Research and planning): An annotated compilation of significant statements by industrialists, economists and others in support of theories upon which The National Industrial Recovery Act is based or of measures taken by Authority of the Act, November 1934.

ten doel hadden.¹⁾ Overigens was practisch iedere vorm van concurrentie onder het motto „business is business” geoorloofd.

Eerst in 1914 is de wetgever door bepaalde unfair methoden van concurrentie te verbieden, zich opnieuw met het concurrentievraagstuk gaan bemoeien. Er is echter een groot practisch bezwaar tegen het gekozen tijdstip, en wel in dien zin, dat de trustvorming toen reeds zoover was voortgeschreden, dat de zelfstandige ondernemer in vele bedrijfstakken niet meer aan bod kon komen en reeds lang het veld had geruimd voor de concentraties. Het meerendeel der concerns en trusts kon derhalve voor de toekomst zijn positie langs legalen weg handhaven en vergrooten.

Echter ook de Federal Trade Commission Act en de Clayton Act stelden zich beide handhaving der vrije concurrentie ten doel. Daarbij gaan beide wetten uit van de gedachte, dat het stelsel van vrije concurrentie slechts dan behoorlijk kan functionneeren, indien het den individueelen ondernemer op grond van economische efficiency een plaats in de vrije en open markt verzekert, en den consument tegen misbruik behoedt. Daartoe is dan het opstellen van gedragsregels voor iedere industrie, resp. de bestrijding van unfair concurrentiepraktijken, die de beteekenis der efficiency voor het selectieproces verminderen of de potentieele concurrentie uitschakelen, noodzakelijk. Unfair in deze opvatting is dan, wat de vrije concurrentie belemmert, wat den consument benadeelt of wat door de industrie in het algemeen als immoreel wordt beschouwd. Fair is de concurrentie, die de onderneming klasseert naar haar efficiency in de vrije en open markt of, zooals Stevens het uitdrukt, „the final test of the fairness of a given method should be whether or not it restricts actually or potentially, the normal operation of the law of competition with the resulting survival of efficiency”.²⁾

De bestrijding der unfair concurrentie, zooals zij door de Federal Trade Commission geschiedt, moet vooral worden beschouwd als het opstellen van spelregels, die de betrokkenen

¹⁾ Vergl. par. 2 van dit hoofdst. en verder, National Industrial Conference Board: Public Regulation of competitive practices, p. 25, „In proceedings under the Sherman Act competitive conduct has been subjected to examination and judgment only in so far as it might afford proof of an intent to monopolize.” Deze methoden van concurrentie waren dus eerst als unfair aan te merken, indien het monopolie geheel of bijna geheel tot stand gekomen was.

²⁾ W. Stevens: Unfair competition, p. 8.

aangeven, wat mag en niet mag in het concurrentiespel. Het spel moet dan tot uitdrukking brengen, wie onder overigens gelijke omstandigheden, economisch de beste speler is.

Ofschoon nu in de beperking der concurrentie tot die in economische efficiency en in de Trade Practice Rules, die vastleggen, wat door de industrie als fair wordt beschouwd en die vooral oog hebben voor een betere functioneering van het marktproces, een ordenend element ligt opgesloten, blijft toch voor de Commission handhaving der vrije concurrentie het primaire doel. Dit blijkt reeds uit den inhoud der „Codes of ethics”, die na 1919 in samenwerking met de Federal Trade Commission werden opgesteld, en waarbij de volgende handelspraktijken werden verboden: Verleiding tot contractbreuk, commercieele omkooprij, spionage, belasteren van de concurrenten, prijsdiscriminatie door middel van geheime rabatten, vrijgevege betalingsvoorwaarden of onverdiende kortingen, het verkoopen onder kostprijs of onder den gepubliceerden verkoopprijs met het doel om de concurrenten te benadeelen, misleiding door verkeerde voorstelling van het artikel, het gebruik van inferieure materialen of het afwijken daarbij van bestaande normen, vervalsching van gewicht, attest of van certificaten van vervaardiging.¹⁾ Dit blijkt eveneens uit het besluit der Federal Trade Commission in 1931 om al die door hare bemiddeling tot stand gekomen codes te herzien, die zouden kunnen leiden tot handelingen in strijd met de anti-trustwetten. Met name te minitieuze regeling der leverings- en betalingsvoorwaarden zou, aldus de Commissie, kunnen leiden tot prijsregeling.

De door de Federal Trade Commission opgestelde regels hebben naast een ethischen ook een economischen grondslag in dien zin, dat bij de bepaling van den juisten concurrentievorm rekening wordt gehouden met zijn economische doelmatigheid. Daarmede was reeds een belangrijke vooruitgang verkregen in vergelijking met de opvattingen over faire concurrentie onder de Common

¹⁾ Vergl., National Industrial Conference Board: Public regulation of competitive practices, chapt. 7. De Board meent, dat het twijfelachtig is of de Federal Trade Commission het recht heeft het verkoopen onder kostprijs, met het doel om de concurrenten te benadeelen, te verbieden.

Ten aanzien van het verbod tot prijsdiscriminatie en dat van verkoop onder kostprijs, vergelijk ook hoofdst. 5, par. 5.

Law, die slechts die concurrentiepraktijken veroordeelt, welke frauduleus zijn. Met recht mag echter de vraag worden gesteld, of het doel, dat de Commissie zich heeft gesteld in het handhaven van vrije en faire concurrentie tegelijk, voor verwezenlijking vatbaar is.

Reeds eerder werd betoogd, dat het veelvuldig gebruik van unfaire concurrentiemethoden in het algemeen wijst op onvoldoende functionneering van het stelsel van vrije concurrentie, en dat dergelijke praktijken vooral daar worden toegepast, waar de veronderstellingen der vrije concurrentie niet meer aanwezig zijn.¹⁾ In de werkelijk open markt, waar de kwaliteit, de prijs en andere condities van het in concurrentie gebrachte artikel volkomen vergelijkbaar zijn, en waar ieder bekend is met de situatie der industrie en die van zijn tegenspelers in het concurrentieproces, is de concurrentie in het algemeen opbouwend.²⁾ Waar echter de markt niet meer geheel vrij is, waar te groote productiecapaciteit bestaat, of waar de krachtverhoudingen erg uiteenloopen, kan men de wreedste concurrentiemethoden waarnemen. De onderzoekingen van het Bureau of Corporations en later van de Federal Trade Commission wijzen uit, dat in de Vereenigde Staten de unfaire concurrentiemethoden vooral zijn toegepast door de trusts en de groote combinaties.

De Federal Trade Commission ging derhalve niet tot den wortel van het kwaad in de bestrijding der unfaire concurrentie, en zich baseerend op de handhaving der vrije concurrentie, gaf zij aan het begrip faire concurrentie een onvoldoenden inhoud. Daarom kan de bestrijding van immoreele practijken nooit leiden tot werkelijke ordening, indien niet tot de oorzaak daarvan, dat is de gebrekkige werking van het stelsel van vrije concurrentie, wordt teruggegaan. Daarom ook brengt vrije concurrentie door ondernemers met hooge moreele opvattingen, of de invoering van „Codes of ethics” nog geen planmatigheid in het economisch proces, al zullen daar zeker de wreedste concurrentievormen niet verschijnen.

In de volgende hoofdstukken zal nu blijken, hoe Franklin D. Roosevelt in de National Industrial Recovery Act in 1933 aan het begrip faire concurrentie een veel wijderen inhoud heeft gegeven door

¹⁾ Zie ook, par. 4 van hoofdst. I.

²⁾ Vergl. E. Chamberlin: *The Theory of monopolistic competition*, p. 10.

het af te stemmen, niet op handhaving der vrije concurrentie, maar door het in betrekking te brengen tot datgene, wat de planmatigheid in het economische proces bevordert en wat sociaal-economisch rechtvaardig is. Terwijl de ethische codes in het algemeen slechts van rechten spreken, en zelden van plichten ¹⁾, behoudens die van de partijen tegenover elkaar, heeft Roosevelt zijn gedachte over wat faire concurrentie is in verband gebracht met „social service”. Omdat, naar zijn opvatting, zonder regeling der concurrentie een sociaal-economisch faire concurrentie niet te verkrijgen is, en omdat hij het verdeelingsvraagstuk daarbij betreft, heeft zijn begrip, van wat hij als faire concurrentie beschouwt, een geheel nieuwen inhoud verkregen.

¹⁾ Vergl. J. M. Clark: Social Control of business, p. 237 e.v.

HOOFDSTUK IV

DE NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT VAN 1933.

Par. 1. Over het doel der „Codes of fair competition”.

De National Industrial Recovery Act — „An act to encourage national industrial recovery, to foister fair competition and to provide for the construction of certain useful public works and for other purposes”, aldus de volledige titel, — werd op 16 Juni 1933 afgekondigd. De wet zou twee jaar geldig zijn.¹⁾

Tezamen met de Agricultural Adjustment Act (A.A.A.) vormt zij de kern van het totaal der economische herstel- en reconstructiemaatregelen, die onder het Roosevelt bewind werden genomen, en welke met een slagwoord als New Deal (veranderde opvatting der Overheid omtrent haar plicht en verantwoordelijkheid ten aanzien van het economisch leven²⁾) worden aangeduid.

De National Industrial Recovery Act bestaat uit twee deelen. Deel I der wet handelt over de „Codes of fair competition”, deel II is gewijd aan de uitvoering van openbare werken tot herstel van het bedrijfsleven, met name in de kapitaalgoederen-industrie, en ter bestrijding der werkloosheid. Voor deze studie is alleen belangrijk deel I der wet, dat handelt over de „Codes of fair competition” en de organisatie, de National Recovery Administration, die belast is met de uitvoering der wet.

Het woord „Code” ter aanduiding van regelingen in de industrie, vinden wij in de Vereenigde Staten reeds gebruikt in de „Codes of ethics”, zooals deze door de Trade Associations in samenwerking met de Federal Trade Commission aan sommige industrieën werden opgelegd en verder in de „Industrial Reemployment Code”, die in 1931 door aanhangers van het Taylorisme, leerlingen van F.W. Taylor, voor de wapenindustrie, en ter na-

¹⁾ De wet nam op 27 Mei 1935 onverwachts een einde door de beslissing van het Hoogste Gerechtshof, dat haar in strijd met de grondwet verklaarde. Ik verwijs hiervoor verder naar de slotbeschouwing.

²⁾ Zie ook, F. D. Roosevelt: Looking Forward.

volging voor andere industrieën werd opgesteld. Terwijl echter de „Codes of ethics” bij het opstellen van regels van faire concurrentie enkel de bevordering der ondernemersbelangen beoogen, liggen in de Industrial Reemployment Code gedachten opgesloten, die in de „Codes of fair competition” kunnen worden teruggevonden.¹⁾

Onmiddellijk voorlooper der Codes of fair competition is geweest het „President's Reemployment Agreement” van Juli 1933, dat na de invoering van een Code of fair competition in iederen bedrijfstak werd opgeheven.

Ofschoon de National Industrial Recovery Act reeds in werking was getreden, was het uiteraard niet mogelijk onmiddellijk in alle bedrijfstakken Codes in te voeren. Het redigeeren der Codes was een ingewikkeld en langdurig proces. Vele ondernemers anticipeerden de ingevolge van de invoering der Codes verwachte kostprijsstijging met de verhooging hunner verkoopprijzen. Daar deze prijsstijging niet gepaard ging met een overeenkomstige koopkrachtverhoging, zag Roosevelt in deze houding een gevaar voor zijn herstelprogram. De President meende, dat vergrooting der koopkracht door verhoging der loonen en inschakeling der werkloozen noodzakelijk was om, zooals hij het noemde, „to prime the pump” en hij kondigde daarom op 20 Juli aan, dat aan alle industrieelen een Reemployment Agreement ter onderteekening zou worden toegezonden, welk agreement als tijdelijke maatregel was bedoeld ter voorbereiding tot de invoering der Codes of fair competition.²⁾

Dit Agreement, dat van een eenvoudig en algemeen karakter was, hield voor iederen ondernemer, die het onderteekende, in : afschaffing van den kinderarbeid, verkorting van den arbeidsduur door de vaststelling van een maximumarbeidstijd, en de betaling van zekere minimumloonen. De ondernemer verplichtte zich eveneens tot verhoging der loonen zoodanig, dat deze ondanks den gereduceerden arbeidstijd op hetzelfde peil als voorheen bleven. En verder tot medewerking aan de invoering van een

¹⁾ Voor de studie der Industrial Reemployment Code, vergl. ook, H. Dubreuil: *Les Codes de Roosevelt et les perspectives de la vie sociale*, Parijs, 1934, p. 61 e.v.

²⁾ Dit President's Reemployment Agreement werd populair genoemd „Blanket Code” (Mantel Code). Ik verwijs verder naar, *The Brookings Institute: The National Recovery Administration*, Washington, 1935, p.p. 11 en 48.

Code of fair competition in zijn bedrijfstak. Ieder tot het Agreement toegetreden ondernemer zou zich zooveel mogelijk van verhooging der verkoopprijzen onthouden.

In December 1933 waren ongeveer 150 Codes of fair competition, welke 60% der industriele bevolking betroffen, goedgekeurd. Op 14 April 1934 werd het Agreement ter verlenging aangeboden aan die ondernemers, wier bedrijfstak niet bij een Code of fair competition was geregeld. De Blanket Code heeft een grooten psychologischen invloed uitgeoefend. Het verschijnen van de „Blue Eagle” (N.R.A.-member — we do our part) was voor het Amerikaansche volk de eerste indicatie van een uitgebreid herstel- en reconstructieprogram.¹⁾

De National Industrial Recovery Act is voortgekomen uit eenige gedachten, die vooral na de crisis van 1929 in de Vereenigde Staten economisch burgerrecht hebben verkregen. In het verstoorde evenwicht tusschen productie en consumptie als gevolg van gebrek aan planning, zagen de voorstanders van ordening in de industrie de oorzaak der depressie en van haar langen duur. Anderen concludeerden uit dit gebrekkige evenwicht tusschen productie en consumptie tot de noodzakelijkheid van betere koopkrachtverdeeling ter bevordering van het economisch herstel, en ter verkrijging van grootere stabiliteit in het economisch leven. Weer anderen wezen in dit verband op het verschijnsel der technologische werkloosheid. Uit het bedrijfsleven zelf kwam vooral de wensch naar voren om door opheffing of verandering der anti-trustwetten en gelijkschakeling van den loonstandaard in iedere industrie de destructieve en oneerlijke concurrentie te beëindigen. Van werknemerszijde tenslotte werd aangedrongen op verkorting van den arbeidstijd, de regeling van het collectief onderhandelingsrecht, en op maatregelen, die de organisatie der werknemers in vak- en standsorganisaties konden bevorderen.

Zoo vonden voorstanders van ordening in de industrie, aanhangers der koopkrachttheorie, sociale hervormers, werkgevers en werknemers elkaar in de voorstellen en discussies in het

¹⁾ Alleen de ondernemer, die zich bij het President's Reemployment Agreement had aangesloten, was gerechtigd om zijn artikel van de Blue Eagle te voorzien.

Parlement, die leidden tot de invoering der National Industrial Recovery Act.¹⁾

Het doel der N.I.R.A., beschrijft Donald R. Richberg, algemeen juridisch adviseur der National Recovery Administration, als volgt : „De groote beteekenis der N.I.R.A. is gelegen in hare poging een corporatieve machine tot stand te brengen, ten doel hebbend de planmatige en doelbewuste organisatie der industrie overeenkomstig de behoeften der natie. Als crisisorganisatie dient zij tot inschakeling der werkloozen in het productieproces, en tot verhooging der koopkracht. Dit moet echter als een eerste stap worden beschouwd in de richting van stabilisatie der industriele verhoudingen. Haar principieel doel is de verzorging der algemeene economische welvaart door het bevorderen van de samenwerking in de industrie tusschen ondernemers, ondernemersgroepen en tusschen leiding en uitvoerenden arbeid, alles onder Overheidstoezicht”.²⁾

De N.I.R.A. heeft dus een tweeledig doel en wel: 1. Door betere koopkrachtverdeling en verlichting der werkloosheid, het bedrijfsleven uit de depressie op te richten en 2. door het aanbrengen van faire concurrentie, resp. de bestrijding van unfaire concurrentie, het economisch leven te stabiliseeren, het herstel op een meer zekere basis te brengen, en de sociale verhoudingen te verbeteren. Middel daartoe zijn de Codes of fair competition, die onder toezicht der Overheid voor iederen bedrijfstak bepaalde gedragsregels van economisch handelen vaststellen, en die derhalve zijn bedoeld en als maatregel tot economisch herstel en als poging tot reconstructie der economische organisatie.

Schetsmatig is de inhoud der wet als volgt te beschrijven. Iedere organisatie of groep van ondernemers, die representatief is voor den bedrijfstak, en geen onbillijke beperkingen tot toelating van nieuwe leden oplegt, kon aan den President een code voor den bedrijfstak ter goedkeuring voorleggen. Indien een bedrijfstak onwillig was om een code in te voeren, of tusschen ondernemers over den inhoud der code geen overeenstemming kon

¹⁾ In het vervolg wordt de National Industrial Recovery Act soms met de gebruikelijke afkorting N.I.R.A. aangeduid; de National Recovery Administration soms met N.R.A.

²⁾ Vergl. N.R.A. Release No. 1105.

Voor den tekst der wet verwijs ik naar het einde van dit hoofdstuk.

worden verkregen, en de betreffende bedrijfstak niet aan het President's Reemployment Agreement was onderworpen, kon de President hem een beperkte code voorschrijven. De goedkeuring van een Code of fair competition door den President maakte de overtreding een daad van unfair concurrentie in den zin van de Federal Trade Commission Act.

Iedere code moest inhouden :

1. Het recht van den werknemer om collectief te onderhandelen.
2. Een minimumloon-clausule.
3. Een maximumarbeidstijd-clausule.

Iedere code zou eveneens bevatten de minimumleeftijdsclausule, bepalingen over de instelling en organisatie der Code Authority, die onder Overheidstoezicht belast was met de administratie en het toezicht op de naleving der codes, en verder voorschriften voor de verzameling van statistisch materiaal over den betreffenden bedrijfstak. Het meerendeel der codes regelde verder de leverings- en betalingsvoorwaarden voor den betreffenden bedrijfstak en voorzag, direct of indirect, in de mogelijkheid tot regeling van prijzen en productie. Daarbij werd het bedrijf vrijgesteld van de bepalingen der anti-trustwetten, behoudens voor zoover dergelijke regelingen mochten leiden tot de bevordering van monopolistische practijken, of tot onderdrukking van den zelfstandigen ondernemer en van het kleinbedrijf.

De N.I.R.A. is dus allereerst een statuut, dat algemeene richtlijnen aangeeft, waarvan het de concrete uitwerking en uitvoering verder overlaat aan de organen, die belast zijn met haar administratie. In tegenstelling met de Blanket Code en behoudens de reeds vermelde verplichte bepalingen, trof iedere bedrijfstak die regelingen, die hij zelf wenschte.¹⁾

Par. 2. The National Recovery Administration.

In Maart 1934 waren 360 Codes of fair competition, die ongeveer 22.000.000 of ongeveer 90% der in de industrie tewerkgestelde werknemers betroffen, goedgekeurd.²⁾ Daarmede was vrijwel

¹⁾ Vergl. ook, The Brookings Institution: The National Recovery Administration, chapt. 2.

²⁾ Zie ook, N.R.A. Research and Planning Div.: Report on the operation of the National Industrial Recovery Act., Februari 1935.

de geheele industrie gecodificeerd, en werd het zwaartepunt der Recovery Administration verlegd van de organen, die belast waren met het opstellen en invoeren der codes naar die, aan wie de uitvoering en de uitwerking waren overgelaten en waaraan tot dan toe weinig aandacht was besteed.

De National Industrial Recovery Act gaf slechts zeer vaag aan, hoe zij zich de uitvoering der wet dacht, en hoe de organisatie, de Administration, moest worden opgebouwd. De Recovery Administration is daarom geleidelijk gegroeid uit verklaringen en besluiten van den President, en de leiding der Administration, en verder uit de eischen, die de practijk aan de uitvoering der wet stelde. Eerst in het National Recovery Administration Bulletin van Juni 1934, dus een jaar na de invoering der wet, vinden we een voldoende uitgebouwd systeem van organisatie aangegeven.¹⁾

In haar structuur wordt de Administration beheerscht door twee gedachten, die nauw met elkaar verband houden. De eerste gedachte, voortbouwend op de door de Federal Trade Commission toegepaste Trade Practice Submittals procedure, betreft de verwezenlijking van industrieel zelfbestuur onder toezicht van de Overheid en met haar als coördinator. De tweede gedachte de vertegenwoordiging, voor zoover mogelijk, van alle bij de wet betrokken partijen — werkgevers, werknemers en consumenten — in de organen met dat zelfbestuur belast.

De procedure bij het opstellen en invoeren der codes.

Ofschoon de Administration de hoofdlijnen der codes had uitgestippeld en zij op aanvraag gaarne adviezen verstrekke, weigerde zij ieder initiatief in de eerste phase van het redigeeren der codes. De betrokken bedrijfstak alleen was verantwoordelijk voor den vorm en inhoud van den code, alvorens deze aan de Administration ter goedkeuring werd aangeboden.²⁾

¹⁾ Statement of the President of the United States of America outlining policies of the National Recovery Administration. In de Administration zijn gedurende haar kort bestaan vele veranderingen aangebracht, terwijl bovendien voor iederen bedrijfstak de organisatie in details verschilt. De hier geschetste structuur is algemeen gehouden. Zij is niet volledig, noch nauwkeurig.

²⁾ De door de Administration toegepaste werkwijze, waarbij aan iederen bedrijfstak de gelegenheid werd gegeven die maatregelen aan te geven, die z.i. het best

Wanneer door een bedrijfstak een ontwerp-code was opgesteld, werd hiervan afschrift gezonden aan de Division Administration, den Consumers'-, Industrial- and Labour Advisory Board, en aan de Legal-, Research-, and Planning Division (interindustrial planning). De Division Administration verwees den code naar den betreffenden Deputy Administrator. De boven vermelde organen namen het ontwerp in studie en brachten verslag uit aan den Deputy Administrator. Zij benoemden hun vertegenwoordigers voor de Informal Hearing, de Public Hearing en de Post-Hearing Conferences. Intusschen onderzocht de Deputy Administrator het ontwerp, toetste het aan de vereischten der wet en noodigde de vertegenwoordigers van den bedrijfstak tot de Informal Hearing uit. Tevens brachten de vertegenwoordigers der bovengenoemde organen hun advies omtrent het ontwerp uit, en stelden de h.i. wenschelijke veranderingen voor. Het gereviseerde ontwerp werd vervolgens aan de ondernemersorganisatie of ondernemersgroep, die haar had ingediend, teruggezonden. Na de goedkeuring van het gewijzigde ontwerp door de indienende organisatie, werd de Public Hearing, voorgezeten door den Deputy Administrator, uitgeschreven. Vervolgens werd opnieuw geconfereerd tusschen de vertegenwoordigers van het bedrijf en der Recovery Administration, waarop het ontwerp met eventueel aan te brengen veranderingen opnieuw naar den betrokken bedrijfstak werd teruggezonden, en na verkregen toestemming van alle betrokken instanties aan den President ter goedkeuring werd voorgelegd. Zijn goedkeuring of die van den Administrator (later de National Industrial Recovery Board), voor industrieën met minder dan 50.000 arbeiders, maakte den code voor alle werkgevers en werknemers in den betreffenden bedrijfstak verbindend.

Rechten en plichten der Code Authority.

De uitvoering en administratie der codes was niet uniform geregeld, en de mate van zelfbestuur dienovereenkomstig voor

zijn belangen konden dienen, wordt aangeduid als de „Trial- and Error methode.” Daaruit is voortgekomen, zooals verder nog wordt aangetoond, een aantal maatregelen, sterk verschillend voor iederen bedrijfstak. De „Trial- and Error methode” in combinatie met het z.g. „Bargaining process,” dat bij het opstellen der codes tusschen de betrokken partijen ontstond, heeft tot veel critiek aanleiding gegeven. Ik verwijs verder naar de volgende hoofdstukken.

iedereen bedrijfstak verschillend. De Recovery Administration is hierin zeer voorzichtig te werk gegaan en eerst, wanneer een industrie de mogelijkheid tot zelfbestuur kon aantoonen en de goede wil aanwezig was, werd grootere macht en verantwoordelijkheid aan de Code Authority toegekend.

De Code Authority ontleende haar bevoegdheid aan den Code of fair competition, en zij was tegenover de Recovery Administration verantwoordelijk voor de uitvoering en administratie van den code. In het algemeen was zij samengesteld uit vertegenwoordigers der betreffende industrie, en een of meer vertegenwoordigers der Administration. In haar rechtsgeldig genomen besluiten bond zij alle leden uit den bedrijfstak. De Administrator oefende toezicht uit op de samenstelling der Code Authorities om te voorkomen, dat een niet-representatieve Authority bepaalde ondernemers of ondernemersgroepen zou kunnen schaden. Dat de Trade Associations een groote rol hebben gespeeld bij het opstellen der codes, en in de samenstelling der Code Authorities, heeft haar ontwikkeling sterk bevorderd.

De rechten en plichten der Code Authorities varieren overeenkomstig de in de codes getroffen voorzieningen. Sommige Authorities hebben naast haar administratieve taak, alleen de bevoegdheid tot het verzamelen van statistisch materiaal, en de vertegenwoordiging van de bedrijfstak tegenover de Administration. Andere hebben uitgebreide macht. In het algemeen was de Authority bevoegd tot uitvoering van de door den code opgelegde regelingen, en van de daarin getroffen voorzieningen.¹⁾ Verder vorderde zij van den bedrijfstak de financiële middelen ter uitvoering van haar taak, en adviseerde de Recovery Administration over planning en andere vraagstukken.

In de administratieve taak der Authority kan worden onderscheiden tusschen de normale code administratie, en het toezicht op de naleving van den code. Wanneer de bedrijfstak voldoende was georganiseerd, behoorde op het terrein van de normale code administratie (de verzameling van statistisch materiaal, bestudeering van methoden van kostprijsberekening, planning-

¹⁾ Met voorziening wordt hier bedoeld, dat de code bepaalde, dat bijv. een prijs- of productieregeling zou worden uitgevoerd of zou overwogen worden, waarvan de concrete uitwerking en uitvoering werd overgelaten aan de Authority.

en researchwerk) inmenging der Administration tot de uitzonderingen. De functie van toezicht op de naleving van den code werd door de organen der Administration uitgeoefend, totdat de Authority voldoende was georganiseerd om deze taak over te nemen. De Administration kon aan de Authority relatieve of absolute competentie toekennen ten aanzien van de behandeling van klachten, voortspruitend uit het niet naleven der codes. Geleidelijk ontstonden hiertoe in de belangrijke codes : Trade Practices Complaints-, Labour Complaints-, en Labour Disputes Committees, aan de Code Authorities toegevoegd voor de behandeling van klachten, voortkomend resp. uit niet-naleving der Trade Practice bepalingen, arbeidsloon- en arbeidstijdsbepalingen, en voor de behandeling van meningsverschillen, voortvloeiend uit de toepassing van art. 7a der wet betreffende het recht van den werknemer om collectief te onderhandelen.¹⁾

Het toezicht der N.R.A. op beide functies der Authority werd door haar vertegenwoordigers in de Authority uitgeoefend. Deze hadden geen stemrecht, doch enkel recht van veto. Voor zoover dit toezicht het voorkomen van monopolistische practijken, en van de onderdrukking van het kleinere en zelfstandige bedrijf betreft, kan de practische beteekenis van dit recht tot op zekere hoogte worden gelijkgesteld met de anti-trustwetten, die door de N.I.R.A. buiten werking waren gesteld.

De Deputy Administrator zag verder toe, dat de Administration de taak der Authority overnam, indien deze haar functie niet behoorlijk vervulde of hare bevoegdheden misbruikte. De Administration kon bepaalde handelingen der Authority disqualificeeren of wijzigen. In de interpretatie der wet ten aanzien van de algemeene richtlijnen van economische politiek, werd de Administrator (later, de National Industrial Recovery Board) bijgestaan door drie Assistent Administrators, resp. voor sociale vraagstukken, vraagstukken betreffende de regeling van leverings- en betalingsvoorwaarden, en van prijzen en productie, en voor kwesties van organisatorischen aard. De Advisory Council en de National Recovery Review Board, verder, hadden beide tot taak de Administration voor te lichten aangaande vraagstukken van administra-

¹⁾ Deze Labour Disputes Committees werden later vereenigd in de National Labour Relations Board.

tieven en organisatorischen aard. Het Industrial Emergency Committee gaf algemeene richtlijnen van economische politiek aan, voortvloeiend uit de doeleinden der wet.¹⁾

Tot Maart 1934 heeft de Recovery Administration zelden wettelijke actie tegen overtreders der code-bepalingen gevoerd. Het was haar wensch bij de invoering der wet om, voor zoover mogelijk, dwang achterwege te laten. Nadien, na de reorganisatie der Administration en negen maanden na de invoering der codes, kon uiteraard met meer zekerheid opzettelijke tegenwerking worden geconstateerd en krachtiger tegen overtreders worden opgetreden.²⁾

De vertegenwoordiging van werknemers en consumenten in de organen der Recovery Administration.

De tweede gedachte, ten grondslag liggend aan de structuur der Recovery Administration, behelst, dat industrieel zelfbestuur slechts mogelijk is en alleen dienstbaar kan zijn aan het algemeen economisch welzijn, wanneer alle bij dat zelfbestuur betrokken partijen daaraan kunnen deelnemen, zoodanig dat, datgene wat wordt geacht te zijn in het belang van bedrijfstak tevens bevorderlijk is voor het algemeen economisch belang, althans daartoe niet schadelijk. Uiteraard moet in dit verband dan worden onderscheiden — een onderscheiding, die ik reeds eerder maakte³⁾ — tusschen het besturen van een bedrijfstak (Government) en de dagelijksche leiding van de in een bedrijfstak werkzame ondernemingen (management), waarbij de laatste functie moet voorbehouden blijven aan diegenen, die aan het hoofd eener onderneming zijn gesteld.

Dat de vertegenwoordiging van alle bij zelfbestuur betrokken

¹⁾ Voor een uitvoerige beschrijving van de organisatie der N.R.A., verwijs ik naar, The Brookings Institute: The National Recovery Administration, chapt. 4.

²⁾ Iedere onvereffende klacht werd verwezen naar de Compliance Division of N.R.A., resp. National Compliance Board, te Washington. Indien ook dit orgaan geen aanpassing kon verkrijgen, werd de klacht doorgezonden naar het Departement van Justitie of de Federal Trade Commission. Iedere opzettelijke schending van een code werd onmiddellijk door een dezer organen behandeld. De Federal Trade Commission kon de geschonden bepaling onmiddellijk ten uitvoer doen brengen. Vergl. ook N.R.A. Release, No. 1847.

³⁾ Vergl. Hoofdst. I, par. 4.

partijen niet altijd consequent over de geheele structuur der organisatie is doorgezet, vindt zijn oorzaak voor een deel in de noodzakelijkheid om de codes zoo snel mogelijk in te voeren — en daarbij zouden langdurige onderhandelingen al te zeer vertraagd hebben — ; voor een ander deel in de gebrekkige organisatie van een of meer der aan zelfbestuur deelnemende partijen, i.c. de werknemers en de consumenten.

Bij het opstellen der codes heeft de werknemer, met uitzondering van die gevallen, dat hij sterk was georganiseerd, alleen een adviseerende bevoegdheid uitgeoefend. Overigens werden zijn belangen voorgestaan door den Assistent Administrator for Labour en door den Labour Advisory Board. De Board toetste den ontwerp-code aan de vereischten der wet, waarbij hij scherp toezag op de redactie der clause betreffende het collectieve onderhandelen, en die van de minimumloon- en maximumarbeids-tijd-bepalingen. De Board ook benoemde zijn vertegenwoordigers voor de verschillende Hearings.

Ofschoon de werknemersorganisaties uit de wet meenden te kunnen afleiden, dat de ontwerp-code eerst ter goedkeuring kon worden voorgedragen, nadat overeenstemming tusschen werkgevers en werknemers inzake minimumloonen en maximumarbeidstijd was bereikt, werd in het meerendeel der codes de volledige inhoud, dus ook die betreffende de sociale kwesties, door de vertegenwoordigers der werkgevers in den bedrijfstak opgesteld en aan de Administration ter goedkeuring voorgedragen, zonder dat met de werknemers rechtstreeks was onderhandeld. De Board met andere organen der Administration nam de belangen der werknemers waar.

Het organiseren der werknemers en de daarop volgende collectieve onderhandelingen zouden de invoering der codes al te zeer vertraagd hebben, en derhalve richtte de Administration zich voor het opstellen der codes tot die groep, die het best was georganiseerd, de werkgevers. Bovendien bleek, dat de voor iedere industrie bij code vastgestelde loon- en arbeidstijdbepalingen, die in het algemeen slechts den ongeschoolden arbeid betroffen, minima waren, welke als basis moesten dienen voor de nadere vaststelling der arbeidsvoorwaarden door collectieve

onderhandelingen tusschen de werkgevers en werknemers, nadat beide partijen voldoende waren georganiseerd.

Tot op Maart 1934 voorzagen slechts een zeer gering aantal codes in de vertegenwoordiging der werknemers in de Code Authority, welke vertegenwoordiging bovendien sterk in de minderheid was. De werkgevers hebben zich krachtig verzet tegen opname van vertegenwoordigers der werknemers in de Code Authority. Wanneer de leiders der werknemerorganisaties slechts over sociale wenschelijkheden konden oordeelen en alleen de strict sociale kwesties konden overzien, kon men hen, aldus het standpunt der werkgevers, hoogstens in een adviseerende bevoegdheid aan de Code Authority toevoegen. Daarentegen hebben de Trade Unions steeds geprotesteerd tegen de h.i. onvoldoende vertegenwoordiging der werknemers in de organen, belast met de uitwerking en uitvoering der codes. De American Federation of Labor bepleitte de vertegenwoordiging der werknemers in de Authority op verschillende gronden. Zij meende daardoor meer concessies voor hare groep te verkrijgen, en zij veronderstelde tevens, dat tengevolge van meer inzicht in de vraagstukken der industrie, de vertegenwoordigers der werknemers hun standpunt beter en zuiverder konden bepalen. Bovendien, zoo meende de Federation, was de werknemer eveneens geïnteresseerd bij de administratie der code-bepalingen, als bijv. prijs- of productieregeling, die hem onrechtstreeks betroffen.

De Administration wist daarop in Maart 1934 een compromis tusschen beide groepen tot stand te brengen door de benoeming van een vertegenwoordiger van de werknemers, en een vertegenwoordiger van de consumenten, beide adviseerend, in iedere Code Authority. Bovendien werden de reeds genoemde Labor Complaints- en Labor Disputes Committees, die aan iedere Code Authority waren toegevoegd, samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers der werkgevers en werknemers onder een onpartijdig voorzitter. In de Advisory Council en de National Industrial Recovery Board tenslotte, werd aan de werkgevers, werknemers en consumenten paritetisch een plaats aangewezen.¹⁾

¹⁾ Voor de vertegenwoordiging der werknemers in de organen der Administration, vergl. ook, The Brookings Institute : The National Recovery Administration, p. 458 e.v. en verder het rapport van het International Labor Office :

Met de instelling van speciale organen, belast met de vertegenwoordiging van het consumentenbelang (Consumers' Advisory Board) en de benoeming van vertegenwoordigers van het consumentenbelang in de uitvoerende organen der Administration (in de Code Authority, Advisory Council, National Industrial Recovery Board) heeft de Administration willen aangeven :

1. Het niet denkbeeldige gevaar, dat in de uitvoering der Codes of fair competition, het consumentenbelang zou kunnen worden geschaad, dat de Code Authority te veel „producer-minded” zou zijn, ja zelfs, dat werkgevers en werknemers zouden kunnen samenspannen tegen den consument ¹⁾ en
2. Dat er een afzonderlijk consumentenbelang zou bestaan, gescheiden van het algemeen economisch belang, en dat derhalve dit afzonderlijk consumentenbelang door speciale organen gediend zou moeten worden.

Ten aanzien van punt 1. moet worden opgemerkt, dat inderdaad vele industrieën in juni 1933 blijmoedig tot de N.I.R.A. waren toegetreden vanwege de mogelijkheden, die de wet bood tot matiging en regeling der concurrentie door middel van prijs- en productieregeling. Toezicht op de uitvoering dezer saneeringsmaatregelen door de Code Authority, die van nature geneigd was tot verhooging der prijzen en tot productiebeperking, was dus niet overbodig. De bezorgdheid der Administration dienaangaande werd nog versterkt door het feit, dat de wet, als herstel-

Social and economic reconstruction in the United States, Genève 1934, p. 218.

Naar het Brookings Institute meent, heeft de Administration een zeer twijfelachtige houding ten aanzien van het vertegenwoordigingsrecht der werknemers in de Code Authority aangenomen. Schrijver zegt : „To the extent that labor representation on code authorities may be regarded as a method for effectuating „united action of labor and management”, the N.R.A. has been slow and reluctant to make use of that device. To be sure, the N.R.A. has not laid it down as a general rule, that organized labor must be excluded from code authorities, but the N.R.A.'s practice has been to include labor members on code authorities only, where compelled to do so by the pressure of internal forces,” p. 460.

¹⁾ In American Economic Review (Maart 1934), Economics and The National Recovery Administration, wijst ook J. M. Clark op dit gevaar, wanneer hij zegt : „The group, that includes all the employers in one trade is proverbially the group, whose interest lies in limiting production and organizations of this sort, intended though they may be to promote social ends, have this basic force to reckon with ; once we have broadened the unit of organization beyond the single competing business enterprise, we must go a great deal farther before we shall have a group, whose interest as a group, lies in increasing production, rather than in limiting it ; the group must incorporate — and not merely in an advisory capacity — labour, consumers, public”.

maatregel gebaseerd zijnde op de koopkrachttheorie¹⁾, zich noodzakelijk tegen prijsverhoging door de industrie moest verzetten. De Administration deelde daarom het standpunt van den President, dat verhoging der koopkracht aan het stijgen der prijzen moest voorafgaan om, zooals de President het noemde, „to prime the pump”. Iedere onnoodige prijsverhoging door de industrie was derhalve niet alleen in strijd met het consumentenbelang, maar tevens nadeelig voor het algemeen economisch belang, zooals dat werd gezien. De Consumers' Advisory Board moest dus toezien, dat in de uitvoering der wet voldoende rekening werd gehouden met het consumentenbelang. En daartoe benoemde hij zijn vertegenwoordigers in de organen der Administration en stelde hij deze in kennis van zijn opvatting over bepaalde door de industrie voorgestelde maatregelen. Daarbij wijdde hij bijzondere aandacht aan die regelingen, die tot ongemotiveerde prijsverhoging zouden kunnen leiden.

Wat het tweede punt betreft, moet de vraag worden gesteld — althans dit blijkt niet voldoende uit den tekst der wet, noch uit haar toepassing — wat nu eigenlijk onder de vertegenwoordiging van het consumentenbelang moet worden verstaan. Moet dit zijn de vertegenwoordiging van het consumentenbelang in algemeenen zin²⁾ en dan nog alleen bij het finaal product, of moet aan ieder productiestadium een vertegenwoordiger uit het volgende stadium worden toegewezen, zoodat daardoor de verschillende stadia onderling worden verbonden. In het laatste geval zou dit beteekenen, de benoeming van bijv. een schoenfabrikant in de Code Authority van de Lederindustrie, en de benoeming van een verbruiker in de Code Authority van de Schoenindustrie.

In het eerste geval mag met recht worden betwijfeld of de onderscheiding tusschen algemeen economisch belang en consumentenbelang eenige practische waarde heeft, m.a.w. of er nu eigenlijk wel een afzonderlijk consumentenbelang in algemeenen zin zou bestaan. Immers de Consumers' Advisory Board zou zich moeilijk hebben kunnen verzetten tegen de minimumarbeidsloon- en

¹⁾ Zie par. 3 van dit hoofdstuk.

²⁾ Met het consumentenbelang in algemeenen zin is hier bedoeld het belang van den finalen consument in tegenstelling met het belang van den consument van grondstoffen, materialen of halffabrikaten.

maximumarbeidstijd-bepalingen, tegen het verbod tot kinderarbeid, en tegen maatregelen ter voorkoming van prijsafbraak, zooals zij in sommige bedrijfstakken werden toegepast. Hij zou daarmee de wet in haar wezen hebben aangetast. Toch waren deze maatregelen niet in het belang van den consument als zoodanig. Dat de Board zich uitsprak tegen prijsopdrijvingen, en tegen prijsverhooging door ongemotiveerde productiebeperking, was tevens een algemeen economisch belang, terwijl in de protectie der oorspronkelijke industrieën tegen verkwisting, algemeen economisch belang en consumentenbelang, op den langen duur gezien, zeker samenvallen. In feite bleek dan ook, dat de Board zich in zijn adviezen aan de Administration liet leiden door overwegingen van algemeen economisch belang.¹⁾

Ook theoretisch gezien bestaat er geen reden om den consument van het finale product in een stelsel van ordening op te nemen. De consument is de doelloorzaak van alle economisch handelen en daarin te onderscheiden van de werkoorzaken, de productiefactoren, die op het doel moeten worden georganiseerd. In een geordend economisch stelsel worden deze werkoorzaken bewust geordend op het doel. Dit laatste sluit natuurlijk niet uit, dat het noodzakelijk kan zijn om het doel concreet te omlijnen, en in dat verband bepaalde behoeften slechts gedeeltelijk tot de bevrediging toe te laten en sommige anderen geheel den pas af te snijden.

Anders is het, wanneer, zooals boven werd beschreven, aan iedere Authority een specialen consumentenvertegenwoordiger wordt toegevoegd, die actief deelneemt aan de vaststelling van een „fair competition plan” voor den betreffenden bedrijfstak.²⁾

¹⁾ In zijn verklaring van Oct. 1933 verduidelijkte de Board zijn positie als volgt : „The function of the Consumers' Advisory Board is to see that attainment of a balance between industry and labor does not involve hardship to the buying public. Its first concern is to protect against any suggestions which, in its judgment, tend to boast prices unfairly, subsidize monopolies, or lower the quality standards of goods” en verder „These challenges to proposed code provisions are not made by the Consumers' Advisory Board as adversary of either labor or industry, but solely from conviction that no gain can be permanently held if the consumer is hurt in the process”. (N.R.A. release No. 1032).

²⁾ Dat dit ook het standpunt van de Consumers' Advisory Board is, blijkt uit zijn verklaring, eveneens van Oct. 1933, die zegt : „The Board expands the common conception of the consumer as the last buyer and user of goods into a working rule that the consumer is the buyer at every stage, whether it be a producer buying raw materials, a jobber buying finished goods or a suburbanite buying a lawn mower.” (N.R.A. release 1032).

Een consumentenvertegenwoordiging, aldus opgevat, biedt een betere bescherming aan den consument van het finale product in dien zin, dat de navolger in het productieproces beter kan beoordeelen of een bepaalde prijs van zijn voorganger al dan niet gemotiveerd is, dan een algemeen vertegenwoordiger van het consumentenbelang. Dat de Board er niet in geslaagd is om dit standpunt in toepassing te brengen, moet naar mijn meening vooral worden toegeschreven aan den korten levensduur der wet. In het algemeen is de vertegenwoordiging van het consumentenbelang beperkt gebleven tot die bij het finale product.

Par. 3. Over den inhoud der Codes of fair competition.

I. De vaststelling van minimumloonen en van den maximumarbeidstijd.

Bij het verplichtend stellen tot opname in iedere Code of fair competition van een minimumloon- en maximumarbeidstijd-clausule, heeft de President zich laten leiden door eenige algemeene gedachten, die ik hier, als volgt, weergeef¹⁾ :

1. De industriele productie werd in de Vereenigde Staten na den wereldoorlog en tot aan 1929 in een zeer snel tempo opgevoerd. Toch is, ondanks deze verhoogde productie en niet-tegenstaande de intensieve rationalisatie, de consument, i.c. de loonarbeider, de beambte, ja zelfs de aandeelhouder verwaarloosd (the consumer is the forgotten man). Dit verschijnsel werd eenigermate verdoezeld door het veelvuldig toegepaste koopen op afbetaling.
2. De zeer groote ondernemingswinsten, die in die periode werden gemaakt, zijn voornamelijk in twee richtingen afgevoerd, n.l. een deel werd vastgelegd in de uitbreiding der productiecapaciteit, een ander deel werd opgenomen door Wallstreet's geldmarkt. Dit leidde tot overmatige investeeing en aanwakkering der speculatie, hetgeen resulteerde in de crisis van 1929 en de daarop volgende depressie.

¹⁾ Gebaseerd op redevoeringen van den President, zijn boeken „Looking Forward” en „On our Way” en verder op interviews van den schrijver met N.R.A. Autoriteiten.

3. In een economisch stelsel, waar de tendenz tot overproductie evident aanwezig is, moet constant worden gestreefd naar aanpassing der verdeelingstechniek aan de feitelijke economische verhoudingen.
4. De bestaande inkomensverdeling maakt het onmogelijk onder de gegeven economische omstandigheden om het productie-apparaat voldoende te belasten en te benutten. De ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden van investering wordt belemmerd door een kortzichtige visie van het bedrijfsleven op het verdeelvraagstuk (overfeeding material capital, underfeeding human efficiency).
5. Het herstel van het economisch leven moet uitgaan van de consumptiemiddelenindustrie door de vergroting der consumptief gerichte koopkracht. Met name die klassen, wier inkomen het meest gedaald is tijdens de depressie — de arbeider en de lagere beambte — vertegenwoordigen deze consumptieve koopkracht.¹⁾

Roosevelt meende met het opnemen in iederen Code of fair competition van een minimumloon- en maximumarbeidstijd-clausule een tweeledig doel te kunnen bereiken. Allereerst wilde hij, door een halt toe te roepen aan verdere loonsverlaging en door stimuleering der loonkoopkracht, het bedrijfsleven uit de depressie oprichten en de werkgelegenheid vergrooten. Vervolgens meende hij, nadat het economisch herstel was ingetreden, door de verandering der inkomensverhoudingen, het economisch leven te kunnen stabiliseeren, d.w.z. meer regelmatig te doen verlopen (no more superprosperity). En hij lichtte de bedoeling der clausule, als volgt, toe.

Indien de industrie medewerkt tot de vaststelling en verhooging der minimumloonen en tot verkorting van den arbeidstijd, alvorens haar verkoopprijzen te verhoogen, zal de stijgende koopkracht het economisch leven aanzwengelen, en de economische machine over het doode punt duwen. Deze koopkrachtverhooging zal een cumulatieve werking uitoefenen. Voor de industrie zal de kostprijsverhooging tengevolge van de invoering der loon- en arbeidstijdbepalingen niet bezwarend zijn, daar zij

¹⁾ Op deze gedachte berust ook de in 1936 ingevoerde belastingwet, waarbij niet-uitgekeerde winsten, naar gelang het percentage, dat wordt ingehouden, progressief worden belast. Roosevelt wilde daarmee een injectie van consumptief gerichte koopkracht aan de samenleving toedienen. Daarmede zou tevens het overmatig reserveeren worden bemoeilijkt.

zal worden opgevangen door de hogere loonkoopkracht, waartoe ook de uitvoering van de openbare werken haar deel zal bijdragen. Bovendien zal de vergrootte omzet de vaste kosten per eenheid product verlagen. Indien alle werkgevers, ieder voor hun bedrijfstak, gezamenlijk redelijke loon- en arbeidstijdbepalingen vaststellen, kunnen zij niet geschaad worden door hogere loonen en korteren werktijd.

Op den langen duur gezien, zoo gaat hij verder, pleiten niet enkel sociale inzichten, maar vooral ook economische motieven voor grootere loonkoopkracht. ¹⁾ Het looninkomen moet in den vorm van korteren werktijd en hogere loonen zijn deel ontvangen van den technischen vooruitgang. Alleen daardoor zal het mogelijk zijn het industriele apparaat voldoende te belasten, en het ingetreden herstel te behoeden tegen nieuwe verstoringen in het evenwicht tusschen productievermogen en gereede koopkracht, tegen nieuwe verstoringen ook in het evenwicht tusschen besparing, verbruik en investeeing. Slechts door het tempo van den vooruitgang te matigen, kunnen ernstige verstoringen in de economische structuur voor de toekomst vermeden worden en is een meer duurzaam herstel mogelijk. ²⁾

De „Purchasing power Theory”.

Op de „Purchasing power Theory”, zooals zij aan Roosevelt's herstellpolitiek ten grondslag ligt, is zeer veel critiek uitgeoefend. De tegenstanders der wet hebben naar voren gebracht, dat het herstel zou moeten uitgaan van de kapitaalgoederenindustrie, en niet door het scheppen van een kunstmatige vraag naar consumptiemiddelen. Dat een wedloop zou ontstaan tusschen de vergrootte koopkracht en den verhoogden kostprijs als gevolg der loon- en arbeidstijdbepalingen, en dat de hogere kostprijs deze race zou winnen en het economisch evenwicht nog meer zou verstoren, hetgeen dan tot uiting zou komen in een algeheele productievermindering. Bovendien zou kostprijsverhoging op een

¹⁾ „Economic morality pays”, aldus de President in zijn radiorede van Januari 1937 bij gelegenheid van zijn ambtsaanvaarding.

²⁾ Voor Roosevelt's koopkrachttheorie vergl. ook : The President's statement outlining the policies of the N.R.A. at the time of the passage of the Recovery Act ; en verder de diverse verklaringen van General Johnson (Administrator of N.R.A.) in N.R.A. Releases No. 72a en No. 28.

moment, dat de industrie in het algemeen geen winst maakte, een demoraliseerenden invloed op den ondernemer moeten uitoefenen.

Anderen, zooals de bekende Amerikaansche economist J. M. Clark,¹⁾ hebben er op gewezen, dat het moment om de loonen te verhoogen, en overmatige winsten tegen te gaan eerst aanbreekt, wanneer de economische opleving een vaste basis heeft verkregen en zij in een „boom” zou kunnen uitgroeien. Iedere opleving, aldus Clark, moet uitgaan van de kapitaalgoederenindustrie. Het is natuurlijk mogelijk de kostprijsverhooging, die tengevolge van de invoering der codes ontstond, door prijsverhooging, resp. productievermindering, te neutraliseeren. Geruststellend is echter, dat de Recovery Administration slechts een zeer gering aantal codes, die productiebeperking inhielden, heeft goedgekeurd. Hij meent dan ook, dat de wet niet mag worden beschouwd als een middel tot economisch herstel, maar dat men haar moet zien als poging tot verlichting der werkloosheid en tot contrôle van het inmiddels ingetreden herstel. En zoo voegt hij eraan toe, „if the thing had to be done at all, it probably had to be done, when the mood for action was very strong”.

In het algemeen mag worden aangenomen, dat de industrie dit standpunt deelde. Terwijl het bedrijfsleven zich verzette tegen kostprijsverhooging alvorens het prijspeil was gestegen — in feite verhooging der verkoopprijzen aan de kostprijsverhooging liet voorafgaan²⁾ — stond het minder afwijzend tegenover het standpunt der Administration, dat ter verkrijging van meer stabiliteit in het economisch leven, massaproductie met massaconsumptie moet worden tegemoet getreden, waartoe samenwerking tusschen bedrijfsgeenooten onvoorwaardelijk noodzakelijk is.

Overigens meen ik te mogen betwijfelen, dat de vraag, of herstel van het economisch leven uit de depressie moet uitgaan van de kapitaalgoederenindustrie of van de consumptiemiddelenindustrie,

¹⁾ In het door de Columbia University (New York) opgestelde rapport (Report on economic Reconstruction 1934) wijdt Clark een artikel aan de koopkrachttheorie in verband met de N.I.R.A.

²⁾ Vergl. ook : L. R. Franck : *L'expérience Roosevelt et le milieu social américain*, Paris 1937, p. 104.

voor ieder crisisgeval hetzelfde antwoord moet ontvangen. Stimuleering der kapitaalgoederenindustrie tot bestrijding der depressie heeft een ongelijk grootere beteekenis voor een land, dat zich nog in een stadium van ontwikkeling bevindt dan in een volgroeid economisch systeem, en de besparing van een deel van het nationale inkomen is in het eerste geval zeker productiever. Daarom moet iedere methode van crisisbestrijding aangepast zijn aan de economische omstandigheden naar tijd en plaats. Dientengevolge ook moet de bestrijding van een crisis van het huidige karakter met andere methoden geschieden dan die bij vroegere crises van een ander karakter kon worden toegepast.

Ik mag deze strijdvraag verder laten rusten, zij houdt niet rechtstreeks verband met het hier te behandelen onderwerp. Eveneens mag onbesproken blijven, in hoeverre het tijdens de toepassing der wet ingetreden herstel, ook in de kapitaalgoederenindustrie, het gevolg is geweest van de uitvoering der wet. Het zou zeer moeilijk zijn de economische beteekenis van dezen herstelmaatregel, waarvan de gevolgen met die van andere maatregelen zijn vermengd, te waardeeren. en daarom werd dan ook alleen in de politieke leuzen in deze vraag een uitgesproken standpunt ingenomen.¹⁾

Voor ons onderwerp is echter belangrijk, zooals verder nog zal worden gezien, dat Roosevelt in de regeling der concurrentie door middel van de Codes of fair competition ook het verdeelingsvraagstuk en het sociale vraagstuk in het algemeen heeft betrokken, welke vraagstukken beide nauw verband houden met dat van een goede regeling der concurrentie. Daarom ook zou het feit van het al dan niet geslaagd zijn van de N.I.R.A. als herstelmaatregel geen maatstaf hebben kunnen zijn voor hare beteekenis op den langen duur gezien.

De inhoud der loon- en arbeidstijdclausule.

De National Recovery Administration omvatte op 1 Januari 1935 ongeveer 24.000.000 werknemers. Het aantal tewerkgestelde personen in de industrie in 1929 wordt geschat op 27.000.000.

¹⁾ De leuze van de voorstanders der N.I.R.A. luidde: „Recovery is due to N.I.R.A.” Die van de tegenstanders: „Recovery has come notwithstanding N.I.R.A.”

Deze cijfers geven voldoende weer, dat vrijwel de geheele industrie op dien datum was gecodificeerd.¹⁾

De verdeling van 22.000.000 werknemers over de 517 tot en met Augustus 1934 goedgekeurde codes, is als volgt :

Aantal werknemers per code	Aantal Codes	Aantal werknemers in 1000	Percentage Codes	Percentage werknemers
1— 5.000	283	473	54,7	2,1
5— 10.000	68	456	13,2	2,1
10— 20.000	51	701	9,9	3,2
20— 30.000	24	576	4,6	2,6
30— 40.000	14	480	2,7	2,2
40— 50.000	12	519	2,3	2,4
50— 100.000	23	1560	4,4	7,1
100— 250.000	21	2971	4,1	13,5
250— 500.000	15	5492	2,9	24,9
500—1.000.000	3	1739	0,6	7,9
1.000.000 en meer	3	7054	0,6	32,0
	<u>517</u>	<u>22021</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Hieruit blijkt, dat 21 codes, ieder met meer dan 250.000 werknemers, 14.269.000 of 64,8% van het totaal aantal werknemers betroffen, daarentegen 452 kleine codes, 3.205.000 werknemers of 14,6% van het totale aantal. Het zijn vooral de kleinere codes geweest, die de Administration veel moeilijkheden veroorzaakt hebben en waarvan de invoering het meest vertraagd is.

Bij de bepaling der minimumloonen in een bedrijfstak, heeft de Administration met de volgende punten vooral rekening gehouden : De noodzakelijkheid van een behoorlijk looninkomen, de mogelijkheid voor de betreffende industrie om den loonlast te dragen, en verder haar verhouding tot verwante en in het bijzonder concurrerende industrieën. In het algemeen stelden de codes minimumweek- of minimumuurloonen vast voor een of meer groepen van ongeschoolde arbeiders, waarbij zij tevens voorzagen in evenredige loonsverhoging voor de hogere groepen. Het meerendeel der codes verder hield rekening met

¹⁾ Deze en andere hierna vermelde gegevens zijn ontleend aan, L. C. Marshall; Hours and wages provisions in N.R.A. codes. Zie verder ook, National Recovery Administration : Hours, wages and employment under the codes, Jan. 1935 en Report on the operation of the National Industrial Recovery Act, Febr. 1935.

de geographische positie der onderneming, waarbij sommige bedrijfstakken gesplitst werden in een Noordelijke en Zuidelijke zône, zoodat de bestaande concurrentieverhouding, voor zoover het betreft den loonstandaard, niet zou worden verstoord.¹⁾ De minimumloon-clausule betrof niet alleen die categorie van werknemers, waarvoor zij uitdrukkelijk de loonshoogte vaststelde, maar diende tevens als basis voor de hogere groepen. Aangezien de Administration de invoering der codes zooveel mogelijk wilde bespoedigen, zou de definitieve loonvaststelling voor alle groepen in de codes de invoering al te zeer vertraagd hebben. Bovendien meende de Administration de vaststelling voor deze hogere groepen veilig te kunnen overlaten aan de collectieve onderhandelingen tusschen werkgevers en werknemers. Daarmede zou tevens de noodige soepelheid behouden blijven en verstarring in de loonstructuur vermeden worden.

Bij het vaststellen van den maximumarbeidstijd heeft de Administration zich vooral laten leiden door den stand der werkloosheid in de betreffende industrie, waarbij — dit ter vermindering van groote verstoringen in de onderlinge kostprijsverhoudingen — eveneens rekening werd gehouden met de arbeidssituatie in concurreerende industrieën. Terwijl de Administration eenerzijds door verkorting van den werktijd de werkgelegenheid wilde vergrooten en tijdelijk verspreiden, wenschte zij anderzijds, door de toevoeging van uitzonderingsbepalingen, de noodige soepelheid te behouden.²⁾ Overigens werd ook hier, evenals dit het geval was bij de vaststelling der minimumloonen, rekening gehouden met de geographische positie der onderneming.

Op grond van de maximumarbeidstijd-bepalingen kan in de codes worden onderscheiden tusschen 36-uur-codes, 40-uur-codes en die van meer dan 40 uur. In 85% van het totaal aantal codes, werd de arbeidstijd op 40 uur per week vastgesteld.

Het is begrijpelijk, dat de invoering der minimumloonen en

¹⁾ Deze splitsing in een Noordelijke en een Zuidelijke zône berust op het verschil in levensstandaard tusschen de Noordelijke en Zuidelijke Staten der Republiek. In het algemeen is de levensstandaard en ook loonstandaard in de Zuidelijke Staten lager dan in de Noordelijke Staten. Dit heeft soms verplaatsing van een industrie van het Noorden naar het Zuiden teweeggebracht.

²⁾ Bijv. door de vaststelling van een gemiddelde arbeidsweek van 40 uren over een periode van zes maanden of die van hogere uurloonen voor overwerk.

van den maximumarbeidstijd veel critiek heeft uitgelokt. Van werknemerszijde werd erop gewezen, dat in de meeste industrieën, waar het meerendeel der arbeiders geschoold is, slechts een betrekkelijk klein aantal hunner, feitelijke bescherming geniet. Het meerendeel is aangewezen op de inderdaad vage bepaling „equitable adjustment of wages above the minimum”, welke bepaling inderdaad tot allerlei moeilijkheden en conflicten tusschen werkgevers en werknemers heeft geleid.¹⁾ Bovendien meenden de werknemersorganisaties zich te moeten verzetten tegen prijsverhooging in de consumptiemiddelenindustrieën, die het nuttig effect van de vermeerderde loonkoopkracht zou tenietdoen.

Van ondernemerszijde werd de Recovery Administration opmerkzaam gemaakt op de financieele moeilijkheden, die de loon- en arbeidstijdbepalingen in sommige industrieën veroorzaakten, waarbij deze financieele lasten op de kleine onderneming zwaarder zouden drukken dan op het grootbedrijf. Het kleinbedrijf zou minder financieel weerstandsvermogen bezitten en minder capabel zijn om zijn organisatie aan de nieuwe verhoudingen aan te passen dan de grootonderneming. Het voorstel der Administration tot verdere loonsverhooging en verkorting van den arbeidstijd, met name de introductie van een uniforme 30-uren week met behoud van het bestaande weekloon, werd vooral door de kapitaalgoederenindustrie sterk aangevallen.

In een punt bestond tusschen beide groepen volledige overeenstemming, namelijk in de overtuiging, dat de naleving der codebepalingen zeer onvoldoende, en een krachtiger optreden der Administration tegen de overtreding der loon- en arbeidstijdbepalingen noodzakelijk was.²⁾

II. Het recht van den werknemer om collectief te onderhandelen.

De Vereenigde Staten kennen drie vormen van onderhandeling tusschen werkgevers en werknemers, te weten :

¹⁾ Vergl. ook, The Brookings Institute : The National Recovery Administration, p. 345 e.v.

²⁾ Voor het verband tusschen het concurrentievraagstuk en de regeling der arbeidsvoorwaarden verwijs ik naar Hoofdst. V.

- 1e. Rechtstreeks tusschen werkgever en werknemer.
- 2e. Collectief tusschen werkgever en vakvereniging (Trade Union, d.i. de onafhankelijke arbeidersorganisatie).
- 3e. Collectief tusschen den werkgever en de Company Union.

De eerste vorm was tot voor kort de meest toegepaste. De ondernemer in het algemeen beschouwde ieder contact met den georganiseerden arbeid als inmenging in eigen bedrijf, terwijl ook de Amerikaansche arbeider tamelijk individualistisch was ingesteld, en een rechtstreeks contact met de leiding der onderneming prefereerde. De ontwikkeling der Trade Union werd bovendien tegengehouden door de Company Unions, die door de ondernemers waren opgericht en soms ook door hen gefinancierd. Het collectief onderhandelen tusschen werkgever en Trade Union werd vrijwel alleen toegepast bij den kwaliteitsarbeid en in de gedecentraliseerde industrieën, zooals bijv. in de bouwvakken, de glasindustrie en de kledingindustrie. In de industrie van massa-artikelen had de georganiseerde arbeid bijna geen invloed.

Het aantal leden der Trade Unions in 1929 bedroeg ongeveer 3.700.000 of 15% van het totaal aantal te werk gestelde personen in de industrie. Deze Trade Unions zijn bijna alle vereenigd in de America Federation of Labor. Daarentegen is de ongeschoolde arbeid weinig georganiseerd. De American Federation of Labor heeft de leuze ingeluid, dat de loonen overeenkomstig de verhoogde productiviteit van den arbeid zouden moeten stijgen, zij heeft evenredige verkorting van den arbeidstijd gevraagd, en zij stelde de industrie verantwoordelijk voor de door de verbeterde productiemethoden veroorzaakte werkloosheid. De idee van klassenstrijd heeft de Federation nooit aanvaard en naar gelang de Trade Unions groeiden, werden zij zich van hare mede-verantwoordelijkheid voor den goeden gang van zaken in de industrie meer en meer bewust.

De Company Union is een organisatie van werknemers, werkzaam in een bepaalde onderneming. Zij onderhandelt met de leiding der onderneming over de vaststelling der arbeidsvoorwaarden en zij onderhoudt het contact tusschen de onderneming en haar employé's. De American Federation of Labor heeft zich steeds verzet tegen de Company Unions, omdat deze de macht der Trade Unions beknotten, en de vertegenwoordigers der

Company Unions bij de onderhandelingen steeds een zwakke positie innemen.

In 1932 waren 1.250.000 werknemers bij de Company Unions aangesloten. Dit cijfer tezamen met dat van de Trade Unions vormt een totaal van ongeveer 5.000.000 georganiseerde werknemers. De overige 20.000.000 in de industrie te werk gestelde personen onderhandelden individueel met hun werkgevers.¹⁾

Het recht van den werknemer om collectief te onderhandelen is derhalve niet ontstaan uit de National Industrial Recovery Act. Het bestond reeds voordien, en was in de Clayton Act van 1914 vastgelegd. Feitelijk echter had dit recht alleen daar waarde, waar de georganiseerde arbeid de naleving kon afdwingen. Nieuw is echter de verantwoordelijkheid van de organen der Recovery Administration, die belast zijn met het toezicht op de naleving van dit recht en vooral de verplichting in de wet om dit recht in iederen code op te nemen. De N.I.R.A. heeft daarmee den arbeid een nieuw rechtsstatuut gegeven.

Het redigeeren der codes en hunne uitvoering en administratie vereischte uiteraard voortdurend samenwerking tusschen werkgevers en werknemers. Hiertoe was noodig, dat werknemersorganisaties werden opgericht, en dat in het algemeen de verhouding tusschen werkgevers en werknemers op dit doel was ingesteld. De wetgever meende nu, door de werknemers in de vrijheid van organisatiekeuze te beschermen, en door hen aan te moedigen om collectief met hun werkgevers te onderhandelen, de goede samenwerking tusschen beide groepen in de uitvoering der wet te bevorderen, en industrieele onrust, die het economisch herstel in gevaar zou kunnen brengen, te voorkomen. Het afsluiten van collectieve overeenkomsten zou verder bevorderlijk zijn om tot een juiste vaststelling der arbeidsvoorwaarden te geraken, en deze overeenkomsten zouden de verwezenlijking van industrieel zelfbestuur, waarvoor samenwerking op voet van gelijkwaardigheid noodzakelijk was, bespoedigen.

¹⁾ Voor de positie der werknemersorganisaties in de Ver. Staten, zie ook : The Brookings Institute : The National Recovery Administration, chapt. 18 ; L. L. Lorwin : The American Federation of Labor.

Uit artikel 7a der wet, dat het collectief onderhandelingsrecht voor iederen code vastlegt, blijkt, dat de wet den werknemers het lidmaatschap van een bepaalde organisatie niet heeft voorgeschreven, noch ook hen heeft gedwongen om collectief te onderhandelen.¹⁾ Evenmin heeft de wet de Company Union, als instrument om tot collectieve vaststelling der arbeidsvoorwaarden te komen, uitgeschakeld. Wel echter verplichtte zij den werkgever om den werknemer in de keuze van organisatie geheel vrij te laten, en dwang ten gunste van aansluiting bij een Company Union, indien deze aanwezig was, geheel achterwege te laten. Overigens bepaalde de wet niet, hoe zij zich de uitvoering van artikel 7a dacht, noch ook wees zij de Trade Union als het middel bij uitstek daartoe aan.

De vaagheid van artikel 7a heeft de Administration veel moeilijkheden bezorgd. Voor een belangrijk deel zijn de stakingen en andere wrijvingen tusschen werkgevers en werknemers, na de uitvoering der wet, toe te schrijven aan meningsverschillen over artikel 7a. Daarom is de wet er ook niet in geslaagd de zoo gewenschte samenwerking in het bedrijfsleven door middel van dit artikel te helpen bevorderen.

De ondernemer in het algemeen meende uit artikel 7a te kunnen afleiden, dat, voor het geval zijn werknemers gedeeltelijk in de Company Union, en gedeeltelijk in de Trade Union waren georganiseerd, hij tegenover de vertegenwoordigers van beide organisaties gelijke verplichtingen had. De vertegenwoordigers der Trade Union zouden alleen kunnen spreken en onderhandelen namens de werknemers in de onderneming, die in de Trade Union waren georganiseerd. Hetzelfde zou gelden voor de vertegenwoordigers der Company Union. Nimmer zou echter de meerderheidsgroep de minderheidsgroep kunnen binden.

De National Labor Relations Board daarentegen, die door den President was ingesteld ter verwijdering van meningsverschillen, voortvloeiend uit artikel 7a, wenschte, dat een vrije verkiezing in iederen bedrijfstak zou uitmaken, aan welken organisatievorm de meerderheid der werknemers de voorkeur gaf. Deze meerderheid dan, hetzij zich uitsprekend ten gunste

¹⁾ Ik verwijs naar den desbetreffenden tekst der wet, p. 222 e.v.

der Company Union, hetzij voor de Trade Union, zou namens alle in de onderneming te werk gestelde personen, resp. namens alle bij de Trade Union aangeslotenen kunnen onderhandelen, en deze kunnen binden. Indien kon worden aangetoond, dat de Company Union te veel door den ondernemer werd beïnvloed, moest zij worden uitgeschakeld als instrument tot het voeren van collectieve onderhandelingen.

De National Labor Relations Board is er niet in geslaagd om zijn opvatting ten aanzien van artikel 7a te verwezenlijken. Het meerendeel der werkgevers verzette zich krachtig tegen de door den Board voorgestelde werkwijze, en met name tegen het recht der meerderheid om de minderheid te binden. Daarbij werden zij in hun houding gesterkt door het zeer gebrekkige toezicht op de naleving der wet en de besluiteloosheid der Administration, die geen standpunt durfde innemen in de tegenstelling tusschen de Company Union en de Trade Union, en bij monde van Donald R. Richberg zich haastte den werkgevers gerust te stellen door te verklaren, dat de organisatie in „closed shops” niet door haar zou worden bevorderd.¹⁾ Bovendien geraakte de Administration verward in den strijd binnen de American Federation of Labor tusschen de Craft Unions, die den werknemer organiseren naar zijn vak en zich over meerdere bedrijfstakken uitstrekken, en de Industrial Unions, die horizontaal zijn gesteld en den werknemer organiseren naar den bedrijfstak, waarin hij werkzaam is. Deze strijd, die vooral in de gemechaniseerde industrieën reeds jaren woedde, bereikte onder de N.R.A. zijn hoogtepunt.²⁾

De American Federation of Labor en de Company Unions zijn beide onmiddellijk na de invoering der wet een intensieve campagne tot aanwerving van nieuwe leden begonnen, waarbij beide bescheiden successen wisten te behalen.

¹⁾ N.R.A. Release No. 463.

²⁾ Voor zoover de tegenstelling tusschen de Trade Unions en de Company Unions en die tusschen de Craft Unions en de Industrial Unions verband houdt met de opvatting over wat is „fair competition”, kom ik hierop in het volgende hoofdstuk nog nader terug.

III. Maatregelen, die de prijsconcurrentie beperken. Maatregelen, die de productie en/of de productiecapaciteit regelen. Maatregelen ten doel hebbend het uniformeeren en op een hooger peil brengender handelsmethoden en handelsgebruiken.

De organisatie der industrie in kartels of pools is in de Vereenigde Staten gedurende langen tijd onmogelijk geweest. Sinds 1890 verklaarden de anti-trustwetten „every contract, combination in the form of trust or otherwise or conspiracy in restraint of trade or commerce among the several States or with foreign nations” onwettig.¹⁾ Ook de Trade Associations, die in vele industrieën aanwezig waren, konden niet optreden tegen prijsknoeiërij of overproductie, doch enkel haar statistisch materiaal aan de aangesloten leden aanbieden. Daarbij blijkt uit verschillende dienaangaande gevoerde processen, dat het uitzenden van statistische gegevens aan de leden individueel mag geschieden, en zonder daaraan commentaar of advies toe te voegen. De uitwisseling, tusschen de verschillende leden onderling, van gegevens, ten doel hebbend om een uniforme prijspolitiek te verkrijgen, werd meestal als prijsovereenkomst beschouwd en derhalve onwettig verklaard.²⁾ Overigens bleef de taak der Trade Associations beperkt tot de formuleering van Codes of ethics, de bestrijding van unfaire concurrentiepraktijken en de gezamenlijke regeling van publiciteits- en reclamevraagstukken.

De National Industrial Recovery Act heeft met het principe van vrije concurrentie, dat tot dan de wetgeving in dit vraagstuk beheerscht had, gebroken, en zij moet worden beschouwd als de eerste algemeene herziening der anti-trustwetten. Door de Codes

¹⁾ Vergl. Hoofdst. 3.

²⁾ Uit het Maple flooring Association proces in 1925 blijkt, dat het distribueeren van statistisch materiaal toelaatbaar is. De gezamenlijke interpretatie van dergelijke gegevens, zelfs zonder de verplichting tot het voeren van een uniforme gedragslijn, is echter ongeoorloofd. In een ander geval, het American Column and Lumber proces (1921), handelde een Association Manager, aan wien was opgedragen een onderzoek in te stellen naar de marktsituatie in den bedrijfstak, in strijd met de wet, omdat hij, op grond van zijn onderzoek, aan de leden individueel adviseerde om de industrie door beperking der productie te saneeren.

Vergl. voor beide processen : National Industrial Recovery Board : Trade Associations, their economic position and legal status, p.p. 19, 28, 39, 76, 79.

of fair competition voor den levensduur der wet en voor 60 dagen daarna vrij te stellen van de bepalingen der anti-trustwetten, heeft zij aan het bedrijfsleven het recht toegekend om de concurrentie te regelen. En zij heeft dit recht begrensd door te bepalen, dat de codes geen monopolistische practijken of regelingen, die leiden tot de onderdrukking van het kleinere en zelfstandige bedrijf, mogen bevorderen of toestaan. „Subject to certain conditions”, zoo zegt de wet „in particular to the condition, that a code may not permit monopolies or monopolistic practices or oppress, eliminate or discriminate against small enterprise, the members of an industry may take concerted action to protect their common interests by methods such as the limiting of production and the elimination of price cutting, which were formerly illegal”. De wet heeft verder de Trade Associations aangemoedigd hun wenschen betreffende de regeling der prijzen of van de productie in een code vast te leggen, die dan na verkregen goedkeuring door de Administration als de grondwet voor dien bedrijfstak geldt en alle leden van dien bedrijfstak bindt. En zij heeft daarmede de Trade Association tot een belangrijk figuur in het bedrijfsleven gemaakt.

Het doel, dat de N.I.R.A. beoogde met de bepaling, dat de codes zouden zijn vrijgesteld van de anti-trustwetten, behoeft in het licht van de vorige beschouwing en die van hoofdstuk 3 slechts kort te worden toegelicht.

Als herstelmaatregel stelde de wet, door de ontheffing der anti-trustwetten, de industrie in de gelegenheid om door middel van samenwerking, een halt toe te roepen aan de dalende tendenz van prijzen, productie en inkomens, en om den scherpen concurrentiestrijd, die ook de arbeidsvoorwaarden sterk had aangetast, te matigen. Deze ontheffing was eveneens een stimulans om de industrie de voorgestelde loonsverhooging als gevolg van de vaststelling der minimumloonen en van den maximumarbeidstijd, bereidwillig en snel te doen accepteren.

Daarnaast bleek het noodzakelijk om bepaalde industrieën, die reeds voor de depressie in een deplorabelen toestand verkeerden, in de gelegenheid te stellen om door middel van de beperking der productie de verspillende concurrentie te be-

eindigen. Voor de toekomst moesten individueele willekeur en gissing bij de richtingbepaling der productie met als gevolg demoralisatie der industrie, worden vervangen door gezamenlijke planning, gebaseerd op een grondige kennis der marktsituatie, waardoor de regelmatigheid in den afloop van het productieproces zou worden bevorderd. De gemeenschappelijke bestrijding van bepaalde handelsmethoden, die als unfair werden beschouwd, moest het zakenleven op een hooger peil brengen en de concurrentie beschaven.

Tenslotte moest vooral de zelfstandige industrie, wier positie in de jaren na 1929 tengevolge van de zeer scherpe concurrentie, nog aanmerkelijk was verslechterd ¹⁾, in de gelegenheid worden gesteld om door regeling der concurrentie haar positie tegenover de concentraties te behouden en verder doordringen daarvan te verhinderen. Het was dan ook, zooals ik boven reeds aangaf, uitdrukkelijk bepaald in de wet, dat regeling in een bedrijfstak niet zou mogen leiden tot onderdrukking van het kleinere bedrijf en de Administration, d.i. haar vertegenwoordigers in de Authority, moesten nauwkeurig toezien, dat binnen de Authority niet opnieuw combinaties zouden ontstaan, die den kleineren ondernemer konden verdringen.

Het blijft uiteraard altijd moeilijk het groote aantal regelingen, zooals zij onder de N.R.A. over het geheele terrein der Amerikaansche industrie werden ingevoerd, te classificeeren. Er zijn codes, die bepaalde regelingen gecombineerd hebben toegepast en daardoor tot verschillende categorieën behooren. Daarnaast blijkt uit de concrete uitvoering van sommige voorzieningen, dat de Administration deze niet steeds op dezelfde wijze heeft geïnterpreteerd.

De beschrijving der in de codes opgenomen voorzieningen, die thans volgt, dient ter algemeene oriëntering van de werkzaam-

¹⁾ Zie ook, General H.S. Johnson: Statement before the U.S. Senate Committee on Finance, April 1935, p. 3 e.v. Johnson, die een zeer somber beeld geeft in dit rapport over den achteruitgang van de zelfstandige onderneming, vooral na de crisis van 1929, meent dat alleen de hierna genoemde ondernemingen de crisis konden overleven: 1. The concern with the big war chest and a swollen surplus. 2. The natural monopoly. 3. The dealers in indispensables. 4. The sweatshop. 5. The ghoul — buyer and operator of bankrupt stocks and assets.

heden der Administration op dit terrein. Zij behandelt de belangrijkste regelingen in de eerste 500 codes.¹⁾ Daarbij moet echter in het oog worden gehouden, dat niet alle in de codes opgenomen voorzieningen zijn uitgevoerd. Er zijn voorzieningen, waarvan de uitvoering niet verplichtend was gesteld, doch afhing van het oordeel der industrie. Er zijn eveneens codes, die voor de uitvoering van een bepaalde regeling de goedkeuring der Administration vereischen. In weer andere codes zijn door invloeden, die nog worden besproken, sommige regelingen, nadat zij reeds waren ingevoerd, ingetrokken of gewijzigd.

De hierna volgende beschrijving dient derhalve ter verkrijging van een nominaal inzicht in de in de codes getroffen regelingen. Voor zoover zij dienen ter verduidelijking van datgene, wat de wet onder „fair competition” verstaat, kom ik in hoofdstuk 5 daarop nader terug. Er is daar dan tevens gelegenheid om de veranderingen te bespreken, die door de Administration in sommige codes later zijn aangebracht.

A. Maatregelen, die de prijsconcurrentie beperken.

Ongeveer 70% der eerste 500 goedgekeurde codes bevat voorzieningen tot regeling der prijsconcurrentie in eenigerlei vorm. Sommige dezer prijsregelingen beïnvloeden de prijshoogte rechtstreeks, het meerendeel echter onrechtstreeks. In de maatregelen tot contrôle der prijsconcurrentie kan worden onderscheiden tusschen de vaststelling van uniforme minimumprijzen, maatregelen tegen destructieve prijsconcurrentie, het verbod om onder eigen kostprijs te verkoopen, en de mededeeling van prijzen aan de Authority of een andere centrale instantie onder het open-prijs-plan.

De prijsvoorzieningen zijn meestal aangevuld met regelingen omtrent leverings- en betalingsvoorwaarden en andere regels, die de goede nakoming der prijsvoorzieningen bevorderen.

¹⁾ De hierna vermelde gegevens over de eerste 500 codes zijn ontleend aan :
 The Brookings Institute : The National Recovery Administration, part. 5.
 The Nat. Rec. Adm. : Report on the operation of the N.R.A., Febr. '34.
 Idem : Post Code Analysis Units, Febr. '34 tot Mei '35.
 Idem : Advisory Council decisions, Juni '34 tot Mei '35.

DE VOORZIENING TOT HET VASTSTELLEN VAN MINIMUM-
PRIJZEN door de Code Authority, als de meest radicale vorm van
ingrijpen in de prijsconcurrentie onder de wet, werd getroffen
in 38 codes.¹⁾ Sommige dezer codes bepaalden, dat de vast te
stellen prijs vóór de invoering door de Administration moest
worden goedgekeurd; alle regelingen waren onderworpen aan
het recht van veto. In vrijwel alle codes werd aan de Authority
een leidraad voorgeschreven, die als grondslag moest dienen
tot vaststelling van den minimumprijs. Zoo vermeldt de bruinkool-
code, dat de minimumprijzen moeten zijn „fair” en „reasonable”,
waarbij die prijs als „fair” wordt aangemerkt, die tot de richtige
nakoming der wet in staat stelt, die de betaling der voor-geschre-
ven minimumloonen mogelijk maakt, en die voldoende werk-
gelegenheid verschaft. De verfstoffencode spreekt van „lowest
reasonable cost of production”. Weer andere codes bevatten
de formule, dat „minimumprices shall equal the cost of the lowest
cost representative firm”, waarbij dus „representative” in de
plaats treedt van „fair” of „reasonable”.²⁾ De houtindustrie
en eenige andere codes tenslotte schrijven voor, dat de minimum-
prijs gelijk moet zijn aan de „weighted average cost of production”.

Van administratief standpunt bezien, is de mogelijkheid tot
het vaststellen van minimumprijzen beperkt tot die industrieën,
die een tamelijk uniform product fabriceren en geen groote en
uiteenlopende clientèle bedienen. In het andere geval leidt de
minimumprijszetting tot gedetailleerde prijsbepaling voor ieder
afzonderlijk product, ja soms zelfs voor iedere afzonderlijke trans-
actie, hetgeen de contrôle op de naleving ernstig bemoeilijkt.
Bovendien, wanneer onder de minimumprijs-regeling naast elkaar
merkartikelen en ongemerkte artikelen concurreeren, is het steeds

¹⁾ O.m. in de petroleum-, bruinkool- en houtcode en ook in eenige belangrijke
industrieën van afgewerkte producten.

²⁾ In ieder dezer codes is de beschrijving, van wat is een „representative
member”, verschillend. De brandweerapparaten-code duidt als representatieve
onderneming aan de onderneming, die een voor de industrie representatief pro-
duct maakt, die voldoende geoutilleerd is om voortdurend technische verbete-
ringen te kunnen aanbrengen en wier verkooporganisatie haar in staat stelt bij te
dragen tot verbreding van de markt. De rubberindustrie-code sluit voor de
benaming representatief al die firma's uit, wier kapitaalkosten tengevolge van
bijzondere omstandigheden abnormaal laag zijn. De code voor de optische industrie
schrijft voor, dat de aanduiding van wat is een representatieve firma, nooit meer
dan 10% van het totaal aantal ondernemers in de industrie mag uitsluiten.

noodzakelijk gedifferentieerde minimumprijzen vast te stellen, wil men althans voorkomen, dat het ongemerkte artikel, dat immers aan denzelfden prijs minder geliefd is, uit de markt wordt gedreven.

In bedrijfstakken, waar de concurrenten en de Code Authority niet voldoende geïnformeerd zijn over de individueele verkoopprijzen en verkoopcondities, is de mededeeling der prijzen aan een centrale instantie, zooals dat in het open-prijs-plan geschiedt, een op de minimumprijz-vaststelling administratief zeer gewenschte aanvulling.

Honderd negen codes bepalen, dat opzettelijke DESTRUCTIEVE PRIJSCONCURRENTIE moet worden beschouwd als een daad van unfaire concurrentie en derhalve niet is toegestaan. „Any member of the industry or any other industry or the customer of either” — zoo luidt de tekst in het meerendeel dezer codes — „may at any time complain to the Code Authority that any filed price constitutes unfair competition as destructive price cutting, imperilling small enterprise or tending toward monopoly or the impairment of code wages and working conditions. The Code Authority shall within 5 days afford an opportunity to the member filing the price to answer such complaints and shall within 14 days make a ruling or adjustment thereon”.

→ Honderd acht en tachtig codes bepalen, dat de Code Authority minimumprijzen mag vaststellen ingeval van dringende noodzakelijkheid, d.i. wanneer de prijsconcurrentie het nakomen van de verplichtingen, voortvloeiend uit de codes, ernstig bemoeilijkt. Indien de Authority dezen toestand van dringende noodzakelijkheid in een industrie aanwezig acht, mag zij, na goedkeuring door de Administration, minimumprijzen, gebaseerd op den laagst redelijken kostprijs, voorschrijven. Gedurende de periode van dringende noodzakelijkheid is het verkoopen onder den minimumprijs een daad van unfaire concurrentie.

In beide voorzieningen is de verwezenlijking van de doeleinden der wet richtlijn voor de Authority om te bepalen, wanneer destructieve prijsconcurrentie bestaat. Daarmede werd aan de Authority, altijd onder toezicht der Administration, groote bevoegdheid toegekend, die, het is duidelijk, met groote omzichtig-

heid moet worden gebruikt.¹⁾ Lage prijzen mogen niet altijd worden beschouwd als het gevolg van destructieve prijsconcurrentie, en zij zijn ook niet noodzakelijk in strijd met het doel der wet. Het was nu de moeilijke taak der Authority om den middenweg te vinden tusschen het toelaten van een wilde en onbepaalde prijsconcurrentie eenerzijds en maatregelen, die het prijsniveau ongemotiveerd opvoeren, anderzijds.

De voorziening houdende VERBOD OM ONDER EIGEN KOSTPRIJS TE VERKOOPEN, een voorziening, zeer populair in de Amerikaansche zakenwereld, was vervat in 352 codes. Waar door dit verbod, in tegenstelling met de uniforme minimumprijsbepaling, voor iederen ondernemer een afzonderlijke minimumprijs was vastgesteld, en daardoor aan bepaalde ondernemers, wier kostprijs boven den marktprijs lag, de gelegenheid tot verkoop zou kunnen worden ontnomen, werd in het meerendeel der codes de uitzonderingsbepaling toegevoegd, dat de ondernemer onder zijn kostprijs mocht verkoopen, indien dit noodzakelijk was om te kunnen concurreeren met bedrijfsgenooten met lagere kostprijs. Overigens kan veilig worden aangenomen, dat ook daar, waar de uitzonderingsbepaling niet was toegevoegd, zij in feite werd toegepast. De figuur van een groot aantal minimumprijzen voor een en hetzelfde goed op een en dezelfde markt, is theoretisch zoowel als practisch onmogelijk.

Ofschoon de formule als uiterste prijsgrens aangeeft den kostprijs van den producent, die met de laagste kosten werkt, kan zij, door het aantal ondernemers, die tot het initiatief nemen in prijsverlaging gerechtigd zijn, te beperken, een dalende prijstendenz tegengaan. Het hangt echter uiteraard vooral van de kostprijsverhoudingen in een bedrijfstak af, of de formule dienaangaande iets kan bereiken.

De voorziening houdende verbod om onder eigen kostprijs te verkoopen, was meestal vergezeld van de verplichting tot het voeren van een uniforme door de Authority, na goedkeuring van de Administration, voorgeschreven methode van kostprijs-

¹⁾ In een groot aantal codes is de voorziening niet toegepast. In sommige gevallen vermeende de Administration, in tegenstelling met de Authority, dat de toestand van dringende noodzakelijkheid niet bestond.

berekening, die voor iederen ondernemer zijn kostprijs zou vaststellen. ¹⁾ Merkwaardig is echter, dat slechts een zeer gering aantal codes voorschrijft, welke elementen van den kostprijs in de kostprijsberekening moeten worden opgenomen, zoodat dus de Authority dienaangaande over geen enkelen leidraad beschikt. ²⁾

→ De moeilijkheden bij de uitvoering van het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs zijn vooral gelegen in de vaststelling door de Code Authority van wat is een juiste methode van kostprijsberekening, en de bepaling in ieder afzonderlijk geval van wat is een gerechtvaardigde prijsverlaging. In een belangrijk aantal codes, m.n. in industrieën, waar kleinere bedrijfseenheden met eenvoudige calculatiemethoden domineeren, waar de bedrijven in omvang sterk verschillen, of waar het product of de productietechniek zeer uiteenloopt, is de voorgeschreven toepassing der uniforme kostprijsberekening erg vertraagd en dikwijls geheel achterwege gebleven. Het bleek daar uiterst moeilijk om overeenstemming over de juiste calculatiemethode te verkrijgen, terwijl
 ↗ het reorganiseeren der bedrijfsadministratie als uiterst bezwaarlijk werd bevonden. Toch kan vooral in verspreide industrieën, waar de bedrijfsgenooten weinig contact met elkaar hebben en dikwijls willekeurig calculeeren, het invoeren van uniforme methoden van kostprijsberekening een groote opvoedkundige waarde bezitten, en belangrijk tot een meer ordelijke verhouding in een bedrijfstak bijdragen.

Ondanks de groote administratieve moeilijkheden daaraan verbonden, moet de bevordering van uniforme calculatiemethoden in het algemeen bevorderlijk worden geacht ter verkrijging van een juiste prijsbepaling in een bedrijfstak. Indien echter niet alleen

¹⁾ 72% der codes bepaalt, dat een uniforme methode van kostprijsberekening zou worden ingevoerd. 96 codes verplichten de leden om de gegevens over hun kosten aan de Authority in te zenden of bepalen, dat deze bij de leden een onderzoek naar de kostensituatie mag instellen. Een groot aantal van de oorspronkelijk ingediende methoden van kostprijsberekening werd door de Administration echter afgekeurd, op grond van het vermoeden, dat deze tot ongemotiveerde prijsverhooging zouden kunnen leiden.

²⁾ Het blijkt, dat het insluiten der vaste kosten in de kostprijsberekening (aanschrijvingskosten, algemeene onkosten, rente of vreemd kapitaal) door de Administration in het algemeen werd toegelaten. Voor de berekening der vaste kosten per eenheid product moest echter worden uitgegaan van een normalen omzet.

de methode van berekening wordt aangegeven, doch ook de belangrijke elementen van den kostprijs uniform worden vastgesteld ¹⁾, kan zij tot een resultaat leiden, dat sterk afwijkt van den werkelijken kostprijs op een bepaald oogenblik in een bepaalde onderneming. ²⁾ Het moge van administratief standpunt zeer gewenscht zijn om een uniform voorgeschreven methode van kostprijsberekening aan te vullen met uniforme cijfers voor het aandeel der vaste kosten en met uniforme grondstoffenprijzen. Indien te veel elementen uniform worden vastgelegd, leidt het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs tot uniforme prijszetting.

Het vaststellen van den toestand, waarin het onder eigen kostprijs gaan gerechtvaardigd is om op de markt te kunnen concurreeren, is vooral moeilijk in die industrieën, die ongelijksoortige goederen van verschillende kwaliteit en hoedanigheid fabricceeren. Welke verandering in de prijsverhouding tusschen zulke concurreerende artikelen prijsverlaging tot onder eigen kostprijs noodzakelijk maakt, moet dan voor bijna ieder geval afzonderlijk beoordeeld worden. Administratieve moeilijkheden bij de uitvoering van het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs, ondervonden vooral die industrieën, wier ongelijksoortig product en zeer gedifferentieerde leverings- en betalingsvoorwaarden, de contrôle op de naleving zeer bezwaarlijk maakten. Het is daarom, dat de vaststelling van uniforme leverings- en betalingsvoorwaarden, en ook de open-prijs-regeling deze controle zeer kunnen vergemakkelijken.

De voorziening, houdende verbod tot verkoop onder eigen kostprijs, werd ook in het distributiebedrijf toegepast. En zij was daar vooral gericht tegen het systeem van den „loss-leader”, dat is het verkoopen onder kostprijs van een bepaald artikel met de opzettelijke bedoeling den concurreerenden handel in dat artikel terug te dringen, een methode vooral toegepast door het distributie-grootbedrijf en de kettingwinkels tegen den zelfstandigen en meestal gespecialiseerden winkelier. Om nu den „loss-leader”

¹⁾ Dit is het geval in 87 codes.

²⁾ Indien b.v. voor de berekening der vaste kosten het bedrijvigheidspercentage wordt vastgesteld op 50%, terwijl een bepaalde ondernemer op dat oogenblik op 70% capaciteit werkt, is zijn voorgeschreven kostprijs belangrijk hooger dan zijn werkelijken kostprijs.

uit te bannen werd in 70 codes in het distributiebedrijf een minimumprijsgrens vastgesteld, die dan meestal was gebaseerd op den netto-inkoopprijs plus een uniform vastgesteld bedrag voor loonkosten en algemeene kosten. Deze maatregel werd vooral door den kleinen handelaar en den winkelier zeer toegejuicht.

Ongeveer 420 codes bevatten een OPEN-PRIJS-PLAN, waarbij bedrijfsgeenooten door middel van een centraal orgaan — in het algemeen was dit de Code Authority — elkaar en soms ook derden (afnemers) inlichten over hun verkoopprijzen en leverings- en betalingscondities. Soms betreffen deze mededeelingen reeds gedane transacties, in het meerendeel der codes echter hebben zij betrekking op de toekomstige prijsbepaling. Daarbij moet dan worden onderscheiden tusschen open-prijs-regelingen, die voorzien zijn van een tijdsbepaling (z.g. waiting period) en die zonder tijdsbepaling. Het is vooral de open-prijs-regeling met tijdsbepaling, waarbij de ingediende prijzen eerst na een bepaalde periode, meestal tien dagen ¹⁾, effectief worden, die onder de N.R.A. het meest werd toegepast en die voor de regeling der prijsconcurrentie het belangrijkste is. Deze tijdsbepaling was dan bijna altijd aangevuld met de clause, dat, indien een lid op grond van nieuw ingediende prijzen door een ander lid, eveneens zijn prijs of prijschedule wilde veranderen, zijn aankondiging op denzelfden datum effectief werd als die van zijn voorganger. Deze uitzondering gold echter niet voor den navolger, die zijn nieuw aangekondigden prijs lager stelde dan dien van zijn voorman. ²⁾

De open-prijs-regeling kan onafhankelijk worden toegepast of in combinatie met een minimumprijs-regeling, of het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs. ³⁾ In het laatste geval vergemak-

¹⁾ In 60% der codes is deze periode vastgesteld op tien dagen, in 20% op vijf dagen, in 10% op meer dan tien dagen.

²⁾ Voor de techniek van het open-prijs-plan, zie ook, The Brookings Institute : The economics of the open price system, Washington, 1936 ; G. Terborgh : Price Control provisions in N.R.A. Codes, Washington, 1934.

³⁾ De gegevens over prijzen en leverings- en betalingscondities zijn soms ook aangevuld met die betreffende verkoop, productie en voorwaarden. In sommige codes ook onderzocht de Authority met behulp van deze gegevens den toestand der markt, waarna zij hare bevindingen aan de leden mededeelde. In een dergelijk uitgebreid open-prijs-plan zijn deze gegevens dan een waardevolle aanvulling voor den ondernemer bij de bepaling van zijn prijspolitiek.

kelijkt de open-prijs-regeling, doordat zij de centrale instantie en ook de bedrijfsgeenooten op de hoogte houdt van de verkoopprijzen der afzonderlijke leden, de prijscontrôle. Echter ook waar geen prijscontrole aanwezig is, bestaat in het algemeen de neiging om door het verstrekken van speciale faciliteiten, bijv. ten aanzien van de leverings- en betalingsvoorwaarden, of door geheime prijsreducties, de prijzen hooger te doen schijnen dan zij in werkelijkheid zijn. Dit verlangen om onzichtbare prijsconcessies te doen is echter des te sterker, wanneer door minimumprijszetting of verbod tot verkoop onder eigen kostprijs, zekere prijsgrenzen zijn voorgeschreven. Door nu niet alleen de aankondiging der verkoopprijzen, doch ook van de leverings- en betalingsvoorwaarden en eventueel andere condities verplichtend te stellen, krijgt een bedrijfstak een beter inzicht in de werkelijke prijsverhoudingen.

Ofschoon de open-prijs-regeling, indien zij onafhankelijk wordt toegepast, in tegenstelling met de minimumprijs-regeling of het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs, geen prijsgrens voorschrijft, kan toch reeds in industrieën, die daartoe geschikt zijn, en waar overigens de wil tot samenwerking aanwezig is, de mededeeling van elkanders prijzen en andere verkoopcondities de prijsuniformiteit en prijsstabiliteit bevorderen, en moreele pressie uitoefenen op die ondernemers, die naar het algemeen oordeel van den bedrijfstak het gewenschte prijsniveau verstoren. Dat naast de aankondiging der prijsverandering door een ondernemer, ook zijn identiteit door de Code Authority aan de leden wordt medegedeeld, zooals in eenige codes geschiedde, vergemakkelijkt de samenwerking.

Het open-prijs-plan heeft minder waarde in verspreide bedrijfstakken of in industrieën, die een ongelijksoortig product voortbrengen dan in bedrijfstakken, waar deze omstandigheden niet aanwezig zijn. En in industrieën, waar de grondstoffenprijzen sterk fluctueeren, is het plan administratief moeilijk uitvoerbaar. Toch mag in het algemeen van het open-prijs-plan worden gezegd, dat het openbaar maken van prijzen en andere verkoopcondities, de vergelijking van prijzen en daardoor de juiste prijsbepaling voor den individueelen ondernemer vergemakkelijkt, terwijl ook het verlangen om aanvullende prijsconcessies te doen, daardoor

wordt verzwakt. In dit verband zijn dan al die maatregelen, die de vergelijkbaarheid der prijzen verhoogen, zooals bijv. de vaststelling van uniforme verkoopcondities en het classificeeren der afnemers, op het open-prijs-plan waardevolle aanvullingen.

→ Of de open-prijs-regeling, die een zeer lossen vorm van samenwerking is, een belangrijke controle op de prijsconcurrentie kan uitoefenen, hangt meer af van den geest en de verhoudingen in de industrie, waarin zij wordt toegepast dan van den vorm, waarin zij optreedt. En in ieder geval heeft de National Industrial Recovery Act, die immers het samenwerken tusschen bedrijfsgeenooten heeft bevorderd, stimuleerend op de ontwikkeling van het open-prijs-plan gewerkt.

B. Maatregelen, die de productie en/of de productiecapaciteit regelen.

Deze maatregelen, zooals zij onder de wet werden toegepast, kunnen als volgt worden geclassificeerd :

1. Rechtstreeksche beperking met toewijzing van quota aan de leden.
2. Vaststelling van het aantal machine- of bedrijfsuren.
3. Maatregelen ter controle van de uitbreiding en/of vernieuwing der productiecapaciteit.
4. Inventariscontrôle.

DE RECHTSTREEKSCH E BEPERKING MET TOEWIJZING VAN QUOTA werd toegepast in zes basisindustrieën, en verder in twee chemische bedrijfstakken. Daarbij lag, behoudens voor zoover reeds vastgelegd in de code, de beslissing over het in totaal te produceeren kwantum en van ieders aandeel daarin bij de Code Authority. In vijf dezer codes echter was de goedkeuring der Administration vooraf vereischt.

In zeven codes is als richtlijn voor de vaststelling van het in totaal te produceeren kwantum, het in overeenstemming brengen van productie en consumptie als doel gesteld. Daarbij is echter niet vermeld, op welk prijsniveau dit evenwicht moet worden aangebracht. De staalcode bijv. bepaalt, dat het doel der wet moet worden verwezenlijkt.

Productiecapaciteit, efficiency, geïnvesteerd kapitaal en „fair-

ness'', al dan niet gecombineerd toegepast, zijn de criteria voor de toewijzing der quota. In geen dezer codes echter kan de ondernemer met de laagste productiekosten bij de toewijzing der quota speciaal begunstigd worden. Deze bepaling wijst erop, hoe, ook al worden alle quota volledig opgebruikt, naar gelang het eene of andere criterium wordt toegepast, de efficiency in een bedrijfstak kan worden gestimuleerd of geremd.

DE VASTSTELLING VAN HET AANTAL MACHINE-UREN OF BEDRIJFS-UREN, die in 60 codes is vervat, bedoelt het regelen van het maximum aantal uren over een bepaalde tijdsperiode, gedurende welke het bedrijf of de machines in werking mogen zijn. In 58 codes is de regeling gedetailleerd vastgelegd. In twee codes werd de uitvoering aan de Authority overgelaten. Sommige codes regelen het aantal machine- of bedrijfsuren zonder meer, andere beperken het aantal ploegen en bepalen haar maximum-arbeidstijd. Of de regeling geldt voor het bedrijf als zoodanig of enkel voor het gebruik der machines, heeft uiteraard voor de eene industrie een andere beteekenis dan voor de andere.

De voorziening heeft in beginsel, d.w.z. voor zoover zij het productievolume regelt, dezelfde economische beteekenis als de rechtstreeksche beperking met toewijzing van quota. Beide methoden ook spreiden het beschikbare werk uit over de geheele industrie. In hare gevolgen voor den individueelen ondernemer is de methode van vaststelling van het aantal bedrijfsuren gelijk aan die van toewijzing der quota op basis der productiecapaciteit. Zij sluit echter — dit in tegenstelling met het quotasysteem — de mogelijkheid van begunstiging van den ondernemer met de laagste productiekosten altijd uit.

De voorziening is vooral toegepast in de textielindustrie en wel in 43 codes.

In de MAATREGELEN TOT CONTROLE VAN DE UITBREIDING EN/OF VERNIEUWING DER PRODUCTIECAPACITEIT, kan worden onderscheiden tusschen : ¹⁾

¹⁾ De hierna vermelde cijfers () geven het aantal codes aan, in welke de voorziening was opgenomen.

1. Regels, die de oprichting van nieuwe bedrijven of de uitbreiding van bestaande beperken (21).
2. Regels ter contrôle van de bestemming van bestaande installaties (2).
3. Regels betreffende het verplaatsen van installaties (2).
4. Regels betreffende het opnieuw in bedrijf stellen van installaties, die binnen een bepaalde periode, voorafgaande aan de goedkeuring van den code, niet hebben gewerkt (2).
5. Regels betreffende de toepassing van nieuwe procédé's en productiemethoden (4).

In 35 codes is de uitvoering der voorziening verplichtend gesteld. In 7 codes is voor de invoering het initiatief der Authority vereischt, waarbij de Administration het ontwerp vooraf moet goedkeuren. Het meerendeel dezer codes bepaalt, dat vernieuwingen, die geen vermeerdering der productiecapaciteit tot gevolg hebben, geoorloofd zijn.

Of maatregelen als deze het prijsniveau onmiddellijk zullen beïnvloeden, hangt vooral daarvan af, of de verhoudingen in een bedrijfstak tot uitbreiding en vernieuwing zouden hebben geleid, indien daaromtrent niets was voorgeschreven, en of de uitgebleven vernieuwingen of uitbreidingen het productieresultaat en de kostenstructuur sterk beïnvloed zouden hebben. De eerste mogelijkheid is met name denkbaar in die bedrijfstakken, waar, doordat het prijsniveau of de productie geregeld is, reeds een aantrekkelijk prijsniveau bestaat. De contrôle op de uitbreiding der productiecapaciteit en vooral het weren van outsiders, die het prijs- of productieschema kunnen verstoren, is dan een welkome aanvulling op de prijs- en productieregeling.

Het is voor de goede uitvoering van deze voorziening belangrijk, dat de Code Authority eenige richtlijnen heeft om vast te stellen, of het aanwezige productievermogen in een industrie voldoende groot is om verdere uitbreiding tegen te gaan. De redactie der codes geeft reden om te veronderstellen, dat deze toestand aanwezig wordt geacht, wanneer de capaciteit der industrie de vermoedelijke consumptie overtreft. Het maakt echter voor de berekening een groot verschil of in de inventarisatie der capaciteit in een bepaalden bedrijfstak, verouderde bedrijven en installaties worden opgenomen of niet. In het eerste geval zou de beperking

van nieuwen toevoer slechts in het belang zijn van die bedrijven, die anders niet meer mee kunnen. Het moet echter mogelijk zijn een tusschenweg te vinden tusschen het consolideeren van een bestaanden toestand, en het toelaten van onbeheerschte uitbreiding en van onbeheerschte toepassing van nieuwe technische vindingen.

De voorziening is toegepast in de staal-, petroleum- en glas-industrie, in sommige takken der textielindustrie en in het public utility bedrijf.

De INVENTARISCONTROLE beoogt het regulariseeren der voorraadpositie, bijv. door de vaststelling van den maximum aan te houden voorraad, om daardoor overmatige voorraadvorming en grillige en onnoodige prijsfluctuaties in een bedrijfstak tegen te gaan. In tegenstelling met andere vormen van productieregeling laat zij den individueelen ondernemer, althans voor zoover zijn artikel een gereede markt vindt, vrij in de bepaling van het te produceeren kwantum. Daarmede wijkt de voorziening eveneens sterk af van de quotaregeling, die allereerst de in totaal te produceeren hoeveelheid op grond van schatting der consumptiemogelijkheid moet vaststellen, alvorens tot individueele toewijzing te geraken. Zij dwingt echter iederen ondernemer ertoe om zorgvuldig de markt te analyseeren alvorens zijn productiepolitiek te bepalen.

De voorziening is toegepast in vier codes, namelijk in de tapijt-, cement-, petroleum- en carbonindustrie. Het hangt grootendeels van het karakter van den bedrijfstak af, of de regularisatie der voorraden kan bijdragen tot stabiliteit in de prijsverhoudingen.

C. Maatregelen ten doel hebbend het uniformeeren en op hooger peil brengen der handelsgebruiken en handelsmethoden.

Wat betreft de unificatie en moreele verheffing der handelsgebruiken en concurrentiemethoden, het terrein van faire en unfaire concurrentie, dat de oude wetgeving bestrijkt ¹⁾, daaraan heeft de National Industrial Recovery Act, behoudens eenige

¹⁾ Vergelijk Hoofdstuk 3.

aanvullingen en verfijningen, weinig nieuws toegevoegd. Voor een groot deel zijn de regels in de Codes of fair competition met betrekking tot dit onderwerp dezelfde als die zijn vastgelegd in in de Codes of ethics en de Trade Practice Submittals. Belangrijk is echter, dat, terwijl een aantal der Trade Practice Rules en ook de regels der Codes of ethics slechts voor de daarbij aangesloten leden gelden, de invoering van een Code of fair competition deze regels voor alle bij den bedrijfstak betrokkenen verplichtend stelt. Bovendien wordt in de N.I.R.A., in tegenstelling met in de Federal Trade Commission Act, dit vraagstuk voor bijna iedere industrie geregeld, terwijl in de N.I.R.A. ook de Intrastate Commerce onder de bepalingen der wet valt. En uiteraard heeft het uniformeren der handelsmethoden in een bedrijfstak — ik denk hier speciaal aan de regeling der leverings- en betalingscondities — wanneer deze voorziening is toegevoegd aan maatregelen ter controle der prijsconcurrentie, maatregelen, die de oude wet niet toestond, een ongelijk grootere beteekenis, dan wanneer zij onafhankelijk wordt toegepast.

Uit het veelsoortig karakter der regels, die ten aanzien van de handelsgebruiken en concurrentiemethoden in de Codes of fair competition werden opgenomen, en door de Administration werden goedgekeurd, blijkt, hoe de Administration zich ook hier op het standpunt heeft gesteld, dat dit vraagstuk voor iederen bedrijfstak zijn eigen oplossing heeft. Terwijl sommige handelsgebruiken en concurrentiemethoden in iedere industrie en onder alle omstandigheden als unfair en oneconomisch moeten worden beschouwd, wordt het karakter van het meerendeel daarvan bepaald door den eigen aard der industrie, waarin zij worden toegepast. In de regels, die in de codes zijn opgenomen, kan dienovereenkomstig worden onderscheiden tusschen :

1. Het verbieden van die handelsgebruiken en concurrentiemethoden, die steeds en voor iedere industrie als unfair moeten worden beschouwd.
2. Het verbieden van monopolistische practijken.
3. De regeling en het verbod van toepassing van bepaalde concurrentiemethoden of gebruiken, die de economische werking der concurrentie verhinderen of de nakoming en goede functioneering van andere regelingen als bijv. prijsregeling bemoeilijken.

De
overeenkomst

Tot de regels der eerste categorie behooren dan die tegen omkooprij, dwang, belasteren der concurrenten, spionage, onvolledige en onware beschrijving der aangeboden artikelen, bedriegelijke reclame en het nabootsen van merken, patroons of dessins. Tot de regels der tweede categorie het verbod tot toepassing van den „loss-leader”, van locale prijsknoeierij en in sommige gevallen van prijsdiscriminatie. De derde categorie omvat : de regeling der leverings- en betalingsvoorwaarden voor iederen bedrijfstak ; de regeling van bepaalde op de prijsconcurrentie aanvullende concurrentievormen zooals bijv. het verstrekken van service en het cadeaustelsel ; de standardisatie der goederen en de classificatie der afnemers ; de regeling van bedekte vormen van prijsconcurrentie zooals bijv. geheime kortingen en garanties tegen prijsdaling.

De werkzaamheden der Administration op het terrein van de regeling der handelsgebruiken en handelsmethoden moeten worden beschouwd als de samenvoeging der tot dan verspreide pogingen door de Federal Trade Commission, de Trade Associations en de „Better Business Bureau” ¹⁾ om het ethisch peil der zakenmethoden te verhoogen, en den consument van het finale product tegen misleiding te beschermen.

¹⁾ Better Business Bureau's zijn organisaties, opgericht door industrieelen uit een of meer bedrijfstakken en soms ook in samenwerking met de afnemers, die zich ten doel stellen bepaalde unfair geachte concurrentiemethoden te bestrijden. Zij hebben daartoe contact met de Federal Trade Commission. Vergl. ook, The National Industrial Conference Board : Public Regulation of competitive practices, p. 266 e.v.

HOOFDSTUK V

DE BETEKENIS DER NATIONAL INDUSTRIAL RECOVERY ACT VOOR HET CONCURRENTIEVRAAGSTUK.

Par. 1. Inleiding en algemeene beteekenis der wet voor het concurrentievraagstuk.

In het vorige hoofdstuk hebben wij nagegaan, hoe het bedrijfsleven onder de National Industrial Recovery Act werd uitgenoodigd om Codes of fair competition op te stellen, die de beginselen van faire concurrentie voor iederen bedrijfstak moesten vastleggen. En hoe, wanneer in een bedrijfstak geen overeenstemming kon worden verkregen over den inhoud van den code, de President dezen een z.g. beperkten code kon voorschrijven.

Deze uitnoodiging was vergezeld van de oprichting der National Recovery Administration, die moest toezien, dat de in de wet neergelegde beginselen in de codes werden uitgedrukt, en die de industrie moest leiden in de uitvoering van, en de contrôle op de naleving der wet. In de National Recovery Administration moest het bedrijfsleven met de Overheid samenwerken om de juiste uitvoering en naleving der wet tot stand te brengen.

Vervolgens werd de inhoud der Codes of fair competition beschreven, waarbij de regels betreffende de vaststelling der sociale voorwaarden, over de collectieve arbeidsovereenkomst en die ten aanzien van de regeling der concurrentie door middel van prijs- of productieregeling werden opgesomd.

Rest ons thans het begrip „fair competition” nader te ontleden en zijn beteekenis voor het concurrentievraagstuk na te gaan. Daartoe werd dit hoofdstuk als volgt gesplitst :

Par. I. Inleiding en algemeene beteekenis der wet voor het concurrentievraagstuk.

Par. II. Over de regeling der loonconcurrentie.

- Par. III. Over het verband tusschen de regeling der sociale voorwaarden en de regeling der concurrentie door middel van samenwerking tusschen bedrijfsgenooten.
- Par. IV. Over de opvatting der wet en die van de Administration ten aanzien van de juiste wijze van regeling der concurrentie.
- Par. V. Over het verband tusschen het concurrentievraagstuk en bepaalde onder de wet toegepaste vormen van concurrentieregeling.

Ofschoon de National Industrial Recovery Act niet uitdrukkelijk vastlegt, wat faire concurrentie is, en de in de codes opgenomen regelingen in detail verschillen, kunnen wij toch aan den tekst der wet en aan hare uitvoering door de Administration belangrijke gedachten ontleenen voor de nadere preciseering van het begrip. Omdat de Codes of fair competition het instrument zijn om de doeleinden der wet te verwezenlijken, en iedere handeling in strijd daarmee als een daad van unfaire concurrentie wordt aangemerkt, moet dus uit de doelstelling der wet en uit den inhoud der codes blijken, wat de wetgever onder „faire” en „unfaire” concurrentie wil verstaan.

Schakelen wij voor deze beschouwing het herstel-element, dat in de wet is gelegen, uit, dan moet de National Industrial Recovery Act worden gezien als een grondwet van economisch verkeer, die, nader uitgewerkt in de Codes of fair competition, aan het bedrijfsleven regels van concurrentiegedrag voorschrijft, welke ten doel hebben dit economisch verkeer te regulariseeren en meer ordelijk te doen verlopen. En aangezien de wet beoogt het verkrijgen van meer stabiliteit in het economisch leven, en de verbetering der sociale verhoudingen — en dit door bewust ingrijpen in een economisch systeem, dat blijkbaar uit zichzelf niet in staat wordt geacht om deze doeleinden te verwezenlijken — moet dus die concurrentie als „fair” worden aangemerkt, die de planmatigheid in den afloop van het economisch proces bevordert en die ook in sociaal opzicht doelmatig is. Voor de inpassing van het ondernemingsdoel in het algemeen welvaartsdoel beteekent het in de wet gestelde doel dan, dat die concurrentie „fair” moet worden geacht, die de gezonde onderneming in staat stelt alle bij haar betrokken personen overeenkomstig hun functie of prestatie

redelijk te beloonen, die het voortbestaan der onderneming op deze basis verzekert, die haar gelijkmatigen uitbouw, indien daartoe de voorwaarden in den bedrijfstak gunstig zijn, mogelijk maakt, en die den consument redelijke waar tegen redelijken prijs levert. Onder gezonde onderneming moet dan worden verstaan die onderneming, die op grond van efficient beheer haar relatieve positie in een bedrijfstak kan handhaven, en wier product in een maatschappelijk verantwoorde behoefte voorziet.¹⁾

Het zal nu in het vervolg blijken, dat de wet ter verwezenlijking van haar doeleinden en derhalve voor de verkrijging van faire concurrentie de volgende middelen voorschrijft :

1. De samenwerking in iederen bedrijfstak tusschen de werkgevers en de werknemers ter verkrijging van uniforme arbeidsvoorwaarden en tot verbetering der sociale verhoudingen.
2. De samenwerking tusschen de bedrijfsgeenooten in de opstelling van en in de contrôle op den vorm en de hoedanigheid der concurrentie.

Dat Roosevelt tusschen de regeling der arbeidsvoorwaarden en de regeling der overige betrekkingen tusschen de bedrijfsgeenooten een noodzakelijk verband ziet, zal daarbij tevens worden nagegaan.

Par. 2. Over de regeling der loonconcurrentie.

Roosevelt heeft de regeling der sociale verhoudingen als *conditio sine qua non* gesteld voor het opnemen van eenige andere regeling, die in een code zou kunnen worden getroffen. Geen code, die de regeling van den arbeidstijd of van de loonshoogte miste of waaraan art. 7a ontbrak, kon door hem worden goedgekeurd.²⁾ In sommige codes vormt deze regeling vrijwel den geheelen inhoud der samenwerking. De President kon aan een bedrijfstak geen prijs- of productieregeling of eenige andere

¹⁾ Vergl. ook : Marshall's opvatting over wat is „a representative firm”. „Our representative firm”, aldus Marshall”, „must be one which has had a fairly long life and fair success, which is managed with normal ability and which has normal access to the economies, external and internal, which belong to that aggregate volume of production. Account being taken of the class of goods produced, the conditions of marketing them and the economic environment generally”. (A. Marshall : Principles of economics, 8th. ed. 1920 p. 307).

²⁾ Vergl. art. 7a der wet.

regeling voorschrijven, die niet door de meerderheid der leden gewenscht was en die niet noodzakelijk bleek voor de goede naleving der sociale regels.¹⁾ De uniforme regeling der arbeidsvoorwaarden kon echter aan iederen bedrijfstak worden opgelegd.²⁾

Door in iederen code het opnemen van een maximumarbeidstijd- en minimumloon-clausule verplichtend te stellen, heeft de wetgever iedere onsociale loonconcurrentie, d.w.z. iedere concurrentie, gebaseerd op loononderbieding, willen uitsluiten. Iedere concurrentie derhalve, die mogelijk is door een van sociaal standpunt ongelijke waardeering binnen een bepaalden bedrijfstak van dezelfde arbeidsprestatie, moet als *unfaire concurrentie* worden aangemerkt. Zulke concurrentie leidt bij dalende conjunctuur en bij onvoldoende organisatie der werknemers tot excessen. Zij verplaatst den strijd van die in efficiency, koopmanskwaliteiten en dergelijke naar een terrein, waarop zij èn in sociaal èn in economisch opzicht niet mag worden gevoerd, en zij heeft daarom een destructieve werking in tegenstelling met de opbouwende concurrentie op grond van betere waar en lagere prijzen.

Om tot de juiste regeling der loonconcurrentie te geraken, is het noodzakelijk vast te stellen, wat is in concreto een onsociale loonconcurrentie, en verder aan te geven, op welke wijze, organisatorisch, zulke concurrentie kan worden vermeden.

Wat het eerste punt betreft, moet worden opgemerkt, dat niet uit de codes blijkt, dat de Administration bij de vaststelling der minimumloonen en van den maximumarbeidstijd een bepaalde opvatting over de al-dan-niet-handhaving der aan de invoering der codes voorafgaande loonsverschillen heeft doorgevoerd.³⁾ Evenmin blijkt, dat de Administration een bepaald standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de vraag, welke loonsverschillen binnen een bepaalden bedrijfstak op grond van geographische verspreiding of anderszins geoorloofd zijn.⁴⁾

¹⁾ Vergl. art. 3d en 4b der wet. Zie tevens, The Brookings Institute : The National Recovery Administration, p. 10 e.v.

²⁾ Vergl. art. 7c der wet.

³⁾ Zie ook, The Brookings Institute : The National Recovery Administration, part. III. En verder L. G. Marshall : Hours and Wages provisions in N.R.A. Codes.

⁴⁾ Zie ook, The Brookings Institute : The National Recovery Administration, part. III. En verder L. G. Marshall : Hours and Wages provisions in N.R.A. Codes.

Zoo was er een opvatting in de Administration, die voor het geheele bedrijfsleven de invoering van een uniform minimumloon, dat een minimum-bestaansmogelijkheid verzekert, voorstond, en waarbij de variaties in de loonstructuur tengevolge van de bijzondere omstandigheden in iederen bedrijfstak alleen tot uiting zouden mogen komen in de hoogere loonklassen. Daar ook zou rekening moeten worden gehouden met de geographische positie van een bepaalde onderneming of groep van ondernemingen. Een andere opvatting wenschte de volkomen gelijkschakeling van alle loonklassen, dus ook van de hoogere loonklassen, binnen een bepaalden bedrijfstak, daarbij zich op het standpunt stellend, dat de concurrentie moet beperkt blijven tot die in kwaliteit, efficiency, en nabijheid van de markt. Ofschoon de toepassing van deze opvatting zou kunnen leiden tot tijdelijke verstoringen in de geographische structuur van een bepaalden bedrijfstak, achtten hare voorstanders de volledige gelijkschakeling der arbeidsvoorwaarden een uitstekend middel ter verkrijging van een efficiënte productieorganisatie.

Diegenen, die vooral oog hadden voor de wet als maatregel tot economisch herstel, zagen in de verstoring van den toestand vóór de invoering der codes een herstelvertragenden factor. Daarbij meenden zij echter geen bezwaar te mogen hebben tegen de geleidelijke eliminatie van loonsverschillen, die niet op een economische basis, als bijv. het verschil in arbeidsproductiviteit, berusten. Een vierde groep tenslotte stelde zich op het standpunt, dat, ter verkrijging van faire concurrentie, de Administration de gelijkschakeling der totaalkosten binnen iederen bedrijfstak moest nastreven. Indien dus de Zuidelijke industrie door geringere productiviteit van den arbeider, door verderen afstand van de markt, of door andere oorzaken een ongunstige concurrentiepositie zou innemen, zou de vaststelling van verschillende minima gerechtvaardigd zijn om de totaalkosten gelijk te schakelen.

Het is duidelijk, dat het standpunt, dat in deze kwestie moet worden ingenomen, nauw verband houdt met het inzicht, dat men heeft in de oorzaken van de geographische verspreiding in een bepaalden bedrijfstak. Indien de verspreiding een economischen bestaansgrond heeft en op verschil in arbeidsproductiviteit en van levensstandaard berust, is de handhaving van loonsver-

schillen, die daarvan het gevolg zijn, gerechtvaardigd. Anderzijds heeft het echter geen zin om de concurrentiepositie van een bepaalde onderneming of groep van ondernemingen, wier efficiency is verminderd, of die door toevallige omstandigheden verder van het afzetgebied verwijderd zijn geraakt, te verbeteren door arbeidsvoorwaarden, welke naar het standpunt van de groote meerderheid van den bedrijfstak onredelijk zijn, en waarbij de loonkosten als sluitpost worden beschouwd.¹⁾

Echter mag ook weer niet van onsociale loonconcurrentie worden gesproken, wanneer in een bepaalden bedrijfstak de in een minder gunstige positie verkeerende onderneming, voorop gesteld natuurlijk, dat zij een door de groote meerderheid van den bedrijfstak als rechtvaardig en als mogelijk erkend minimum-loon uitkeert, onder het loon van haar beter rendeerende concurrente blijft. Immers wanneer men dit als onsociale loonconcurrentie zou betitelen, dan zou de consequentie zijn, dat men het loon van alle werknemers in een bepaalde loonklasse naar het grensloon omlaag zou moeten trekken. Daardoor zou het contact van den werknemer met de onderneming, waarin hij werkzaam is, worden verbroken. Er kan zeker geen sprake zijn van onsociale loonconcurrentie, wanneer de waardeering der arbeidsprestatie wordt gezien binnen het kader, waarin zij wordt uitgeoefend, en dat kader is in eerste instantie de onderneming.²⁾ Dit kader houdt echter op de maat aan te geven, zoodra de betreffende onderneming lijdt aan achterlijke productiemethoden of aan slecht beheer.

Dat de Administration in dit vraagstuk een twijfelachtige houding heeft aangenomen, is in eerste instantie verklaarbaar uit haar verlangen om zoo snel mogelijk codes in te voeren. Logisch en bevorderlijk voor de goede uitvoering der wet ware het echter geweest, indien zij voor iederen bedrijfstak en daarbinnen voor iedere loonklasse een minimum-standaardloon, gebaseerd op den levensstandaard der betreffende klasse, had vastgesteld. In deze constructie was het dan tevens mogelijk geweest rekening te houden met den toestand van den bedrijfstak,

¹⁾ Vergl. ook, J. A. Veraart : Medezeggenschap en bedrijfsorganisatie, p. 191.

²⁾ Vergl. ook hetgeen de Encycliek *Quadragesimo Anno* over een rechtvaardige loonpolitiek zegt. (*Rerum Novarum, Quadragesimo Anno*, Uitgave R. K. Werkliedenverbond, randnummer 72.

zijn concurrentiepositie tegenover andere bedrijfstakken, en met de geographische verspreiding binnen iederen bedrijfstak. En op dit aldus vastgestelde bedrijfsloon zouden dan de ondernemingen, die daartoe in de mogelijkheid verkeerden, de noodige correcties naar boven hebben kunnen aanbrengen. Het zal in het vervolg nog blijken, dat zij, die meenen, dat alleen de vrije prijsvorming de waarde van een goed en dus ook van de arbeidsprestatie kan bepalen, zich noodzakelijk tegen vaststelling van een bedrijfsloon, als minimumprijs der arbeidsprestatie, moeten verzetten.¹⁾

Om een onsociale loonconcurrentie te verhinderen, is uiteraard de vaststelling van minimumloonen voor de laagste loonklasse, zooals in de codes geschiedde, niet voldoende. Daartoe moet ook in de hogere loonklassen naar de verwijdering van ongemotiveerde loonsverschillen worden gestreefd. Dit was mogelijk gemaakt in de wet door het opnemen in iederen code van het recht tot collectief onderhandelen, waarbij voor den geheelen bedrijfstak de loonen gelijktijdig konden worden vastgesteld. Ik vermeldde echter reeds in het vorige hoofdstuk, hoe art. 7a tot allerlei moeilijkheden heeft geleid, die een goede regeling der loonconcurrentie hebben verhinderd.

Reeds jaren voor de invoering der National Industrial Recovery Act bestond binnen de American Federation of Labor de tegenstelling tusschen de horizontale en de verticale arbeidersorganisaties, tusschen de organisaties naar het vak en die naar den bedrijfstak. Deze tegenstelling, die, naargelang de beteekenis der massaproductie toenam en de onderscheiding naar het vak binnen een bepaalden bedrijfstak vager werd, verscherpte, bereikte onder de N.I.R.A. haar hoogtepunt.

Reeds in de Public Hearings der eerste codes geraakten de N.R.A. ambtenaren verward in de pogingen der afzonderlijke vakorganisaties binnen iederen bedrijfstak, om slechts voor haar eigen groep te werken zonder oog te hebben voor de belangen der overige werknemers in den bedrijfstak. De vraagstukken

¹⁾ Vergl., Prae-advies over de verbindend verklaring der collectieve arbeidsovereenkomst, uitgebracht in 1927 door F. de Vries voor de Ver. van Staathuishoudkunde en Statistiek, p. 67 e.v.

van loonshoogte, loonsverschillen en dergelijke werden door de manoeuvres der Craft Unions, die geen oog hadden voor de belangen van den bedrijfstak in zijn geheel, zeer ingewikkeld gemaakt. Terwijl de American Federation of Labor art. 7a ten gunste van de Trade Unions interpreteerde, betoogden de N.R.A. ambtenaren de onmogelijkheid van collectief onderhandelen, indien dit moest geschieden met organisaties van werknemerszijde, die een bepaalden bedrijfstak slechts ten deele vertegenwoordigden en die, omdat zij bepaalde groepen van werknemers uit meerdere bedrijfstakken samenvoegden, een organisatie-principe aanhingen, dat geheel afweek van de indeeling der industrie naar bedrijfstakken, zooals door de codes was geschied. De voorstanders van organisatie naar den bedrijfstak betoogden, dat door de indeeling naar Craft Unions onmogelijk de door de wet verlangde samenwerking tusschen alle werkgevers en alle werknemers in een bedrijfstak kon worden verkregen, terwijl ook de onderhandelingskracht der werknemers door de versplintering der organisatie sterk aan waarde zou inboeten. Het ligt duidelijk in de wet opgesloten ¹⁾, aldus deze opvatting, dat de werknemer zich verbonden moet voelen met den bedrijfstak, waarin hij werkzaam is en niet met een organisatie, die meerdere bedrijfstakken overspant.

Men mag aannemen, dat de wetgever zich in principe de uitvoering van art. 7a in den zin van organisatie naar den bedrijfstak heeft voorgesteld, waarbij dan de Industrial Union, gesteld, dat zij de meerderheid der werknemers in een bedrijfstak omvat, ook de minderheid, i.c. de niet bij haar aangesloten werknemers in den bedrijfstak, in de onderhandelingen vertegenwoordigt en in hare besluiten bindt. Deze interpretatie van art. 7a biedt de beste waarborgen voor een gelijktijdige en uniforme vaststelling der arbeidsvoorwaarden en daarmede voor een juiste regeling der loonconcurrentie. En zij verhindert de exploitatie van ongeorganiseerde werknemers door minder sociaalvoelende werkgevers. Tot een economisch en sociaal gerechte verdeling der

¹⁾ Vergl. hiertoe art. 1 der wet. De betreffende passage luidt : „...to promote for the general welfare by promoting the organization of industry for the purpose of cooperative action among trade groups, to induce and maintain united action of labor and management under adequate governmental sanction and supervision”.

in een bedrijfstak behaalde resultaten is het egaliseeren der krachtverhoudingen van beide partijen bevorderlijk.

De organisatie der werknemers in Industrial Unions vermindert, dit in tegenstelling met de organisatie in Trade Unions, de belangentegenstelling tusschen werkgever en werknemer, en zij verhoogt het verantwoordelijkheidsbesef van de leiders der organisaties. Het gevoel deelgenoot te zijn van een bepaalden bedrijfstak, medeverantwoordelijkheid te dragen voor den gang van zaken daarin, het gevoel ook van wederzijdsche afhankelijkheid tusschen werkgever en werknemer, wordt zeker niet verkregen door lid te zijn van een Craft Union, waaruit de meerderheid der Trade Unions is samengesteld. De Craft Union, doordat zij geen onmiddellijke belangstelling heeft voor de economische verhoudingen in een bepaalden bedrijfstak, is minder geneigd een tegemoetkomend standpunt in te nemen. De Industrial Union daarentegen, die alle werknemers van een bedrijfstak omvat en die derhalve niet spoedig met het belang van den bedrijfstak strijdige handelingen zal stellen, maakt beide, werkgever en werknemer, „industry-conscious”¹⁾. Zij biedt daarom de beste waarborgen voor een soepele werking van het stelsel van collectief onderhandelen.

De strijd tusschen de Industrial Unions en de Craft Unions is onder de N.R.A. niet beslecht. Hij is eerder geluwd, doordat de Administration, bevreesd voor al te radicaal te worden aanzien, en bevreesd ook voor den nadeeligen invloed op het beginnend herstel, indien zij zich zou uitspreken ten gunste der Industrial Unions, geen definitief standpunt wilde innemen en poogde door een ruime interpretatie van art. 7a het conflict te verzachten. Na de beeindiging der wet en vooral na de sterke opleving in 1936 in de industrie, heeft het conflict zich opnieuw toegespitst.²⁾ De American Federation of Labour, waarin het meerendeel der Trade Unions is vereenigd en het Committee for

¹⁾ Vergl. ook Par. III van dit hoofdstuk.

²⁾ In de Wagner Bill van Juli 1935 werd het recht tot collectief onderhandelen opnieuw vastgelegd. De wet geeft aan de Federale Regeering het recht om ondernemers, wier bedrijf zich over meerdere Staten uitstrekt, te verplichten om arbeidersorganisaties, die collectief willen onderhandelen, te erkennen. Een ondernemer, die weigert collectief te onderhandelen met den aangewezen vertegenwoordiger van zijn werknemers, handelt in strijd met de wet. De Wagner Bill schrijft echter geen bepaalden vorm van arbeidersorganisatie voor.

Industrial Organization leven thans in openlijk verklaarde vijandschap.

Par. 3. Over het verband tusschen de regeling der sociale voorwaarden en de regeling der concurrentie door middel van samenwerking tusschen bedrijfsgenooten.

De wetgever heeft zich ten doel gesteld — wij constateerden dit reeds aan het begin van het hoofdstuk — om door middel van de Codes of fair competition de stabiliteit in het economisch leven te verhoogen, en de sociale verhoudingen te verbeteren. Uit de wet en uit de codes blijkt eveneens, dat tot het verkrijgen van faire concurrentie, de gelijktijdige en gezamenlijke regeling in een en denzelfden code van loonen, arbeidstijd en der overige betrekkingen tusschen bedrijfsgenooten noodzakelijk wordt geacht. Welk is nu het verband tusschen deze gelijktijdige regeling van alle factoren, die het concurrentieproces veroorzaken en het door de wet gestelde doel? En welke inhoud wordt door dit verband aan het begrip „fair competition” gegeven?

De voorstanders der wet leggen dit verband als volgt aan ¹⁾ :

De vaststelling van uniforme arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak — en daartoe is collectief onderhandelen het aangewezen middel — bevordert, stimuleert en is in sommige gevallen zelfs noodzakelijk voor verdere regeling in een bedrijfstak. Omgekeerd zal de regeling der concurrentie de vaststelling en handhaving van uniforme en tevens ook redelijke en economisch gezonde arbeidsvoorwaarden vergemakkelijken.

Men kan het economisch leven slechts stabiliseeren door de gelijktijdige en in verband gehouden regeling der sociale voorwaarden en der overige betrekkingen tusschen bedrijfsgenooten. Regeling, hetzij alleen van prijzen en/of productie, hetzij alleen van de sociale voorwaarden of geïsoleerde regeling van beide, kan nooit leiden tot werkelijke ordening. Daarvoor is in het economisch leven het verband tusschen het sociale en het economische te nauw.

De vaststelling van uniforme arbeidsvoorwaarden is vooral belangrijk voor die bedrijfstakken, waar de variaties in de loon-

¹⁾ Ik baseer mij op diverse uitingen en verklaringen van President Roosevelt, General Johnson, Donald R. Richberg en andere N.R.A. Officials.

kosten voldoende groot zijn om het kostprijsresultaat te beïnvloeden, en waar dus gemakkelijk de neiging bestaat om door afwijking van de gemiddelde loonkosten per eenheid-product een concurrentiepositie te handhaven of te verbeteren. Bijna altijd zal in een dalende conjunctuur de minder efficiënte ondernemer naar dit middel grijpen om zich staande te houden en daarmee het algemeen loonniveau in een bedrijfstak naar beneden trekken. Indien in een bedrijfstak minimumprijzen worden vastgesteld, bestaat het gevaar, dat op de loonen een gedeelte van het door de minimumprijzen ontstane tekort zal worden verhaald, en zoo het arbeidsloon als residupost wordt beschouwd. In andere gevallen, als bijv. de invoering van uniforme kostprijsmethoden of het verbod tot verkoop onder kostprijs, kunnen zulke regelingen meer effect sorteeren, beter gecontroleerd en moeilijker ontdoken worden, indien zij zijn gebaseerd op uniforme loonkosten dan waar dit niet het geval is.

In het algemeen mag worden gezegd, dat, wanneer in een bedrijfstak reeds overeenstemming op het terrein der arbeidsvoorwaarden bestaat, de bereidheid tot verdere samenwerking groter is. En soms ook dwingt de afsluiting der arbeidsmarkt, tengevolge van een collectief arbeidscontract, outsider-ondernemers tot samenwerking op het terrein der regeling van prijzen en/of productie.

Omgekeerd stellen de voorstanders der wet den scherp concurrentiestrijd verantwoordelijk voor den druk op de arbeidsvoorwaarden. Indien, zoo meenen zij, de vaststelling van economisch en sociaal gezonde arbeidsvoorwaarden in een bedrijfstak beoogd wordt, moet allereerst regelend in de concurrentieverhoudingen worden opgetreden, zoodanig, dat de bedrijfstak zulke arbeidsvoorwaarden kan dragen en ook kan handhaven. Indien de kostprijs der bedrijfsgeenooten belangrijk uiteenloopt, zal daardoor de vaststelling van uniforme en redelijke arbeidsvoorwaarden ernstig worden belemmerd. Daarom is de saneering van een bedrijfstak door haar nivelleerenden invloed op de bedrijfsresultaten der leden zoo belangrijk voor de vaststelling van gunstige arbeidsvoorwaarden.

Vele bedrijfstakken zouden bovendien de verhoogde kosten tengevolge van de invoering der loon- en arbeidstijdbepalingen

moeilijk hebben kunnen dragen, indien zij niet door hogere verkoopprijzen schadeloos waren gesteld. Men zou de industrie moeilijk kostprijsverhooging hebben kunnen opleggen, en de neiging om de sociale regels in de codes te ontduiken zou zeer sterk zijn geweest, indien haar in de opheffing der anti-trustwetten niet het vooruitzicht van grootere winstmogelijkheid ware geboden. In sommige codes werd daarom het redelijke der prijsverhooging beoordeeld naar hare noodzakelijkheid ter verkrijging en handhaving van het gewenschte loonpeil.¹⁾

De bereidheid tot het zien van den samenhang tusschen het sociale en het economische in het welvaartsproces, en derhalve tot het aanleggen van sociale en economische bindingen, is het gevolg van nieuwere inzichten, ook bij hen, die het kapitalistische stelsel als zoodanig willen handhaven.

Reeds vroeger had ik de gelegenheid erop te wijzen, dat het oudere inzicht in het kapitalistische stelsel den samenhang tusschen de sociale en economische factoren niet voldoende legde en zonder al te schadelijke gevolgen voor het economisch leven in het algemeen dezen samenhang, althans voor eenigen tijd, kon verwaarloozen.²⁾ Het winststreven van het — als het zoo mag worden aangeduid — oudere kapitalisme uitte zich dan ook in lage loonen, langen arbeidstijd en scherpe concurrentie, resp. monopolistische exploitatie van den consument. En de hooge winsten, die soms werden gemaakt, werden noodzakelijk geacht voor kapitaalvorming, ook wanneer het mogelijk ware geweest daaruit hogere loonen te betalen.

Anderzijds meende de werknemer een aan den werkgever volkomen tegengesteld belang te hebben, en een tegenover dezen vijandige houding te moeten aannemen. Er was een opvallende mate van kortzichtigheid aan beide zijden, die verhinderde een breed economisch standpunt in te nemen.

Het nieuwere inzicht in het kapitalisme daarentegen — en daarin openbaart zich duidelijk de verandering in mentaliteit — is voorstander van een korten arbeidstijd. Het wil rekening

¹⁾ Zoo bevat de bruinkool-code, een belangrijke code, de bepaling, dat die prijs „fair” zal worden geacht, die de betaling der in de codes voorgeschreven loonen mogelijk maakt.

²⁾ Vergl. Hoofdstuk IV, par. 3.

houden met de sterk verhoogde productiviteit van de arbeidsprestatie, en met de noodzakelijkheid om door verkorting van den arbeidstijd de arbeidersklasse in de gelegenheid te stellen de productie van de voor haar bestemde goederen af te nemen. Het is voorstander ook van hooge loonen, lage prijzen en van de verhooging van het welvaartspeil der lagere klassen vanwege den stabiliseerenden invloed, die van handhaving en geleidelijke vermeerdering der consumptief gerichte koopkracht op het economisch leven uitgaat. Het is voorstander daarom ook van regeling der concurrentie, omdat onder vrije concurrentie van den kant der productie de neiging bestaat om de beschikbare koopkracht voorbij te streven, hetgeen bij de verdeeling weerstanden doet optreden, die het in evenwicht brengen van productie en consumptie belemmeren.¹⁾ Door de regeling der concurrentie tenslotte verwacht het nieuwe kapitalisme zoowel van den kant der productie als van dien der verdeeling, aanpassing van productie en consumptie.

Het erkennen van de noodzakelijkheid om het verdeelingsprobleem in het concurrentievraagstuk op te nemen, heeft er toe geleid, dat bedrijfsgenooten zich thans minder dan vroeger als elkanders vijand beschouwen, doch integendeel zich verbonden weten door een gemeenschappelijke doelstelling. En deze compromisgeest, zooals van Genechten²⁾ deze verbondenheid teekent, zich uitend in de bereidwilligheid tot overleg zoowel met bedrijfsgenooten als met de werknemers, verklaart, waarom naar dit nieuwere inzicht de ondernemer zich verheugt in de welvaart van zijn collega; verklaart ook, waarom hij den inefficiënten en niet-sociaal voelenden ondernemer als een handicap voor een gezonde prijs- en loonpolitiek beschouwt.

Toch mag men aannemen, dat zoowel in het nieuwere als in het oudere inzicht het winststreven even sterk is. Door de econo-

¹⁾ Vergl. ook J. M. Clark, *Social Control of business*, pag. 159. De betreffende passage luidt: „But if the rivalry of industries in selling goods to the public is keener than the rivalry of the same industries in hiring laborers, then it becomes possible to reduce costs by squeezing down wages; and this is, in fact, one of the serious defects in the competitive system. Thus, to return to our theme, competition in reducing prices needs to be balanced by an equally active and vigorous competition in bidding up the rewards of the factors of production, or else it may produce positively harmful results”.

²⁾ Vergl. R. van Genechten: *De zelfmoord van het kapitalisme*, pag. 25, 26 e.a.

mische noodzakelijkheid echter om rekening te houden met het algemeen belang, is het nieuwere inzicht ruimer en breeder. Het prefereert daarom stabiliteit in de bedrijfsresultaten over een reeks van jaren boven de verwezenlijking van onmiddellijke winstvooruitzichten, en het betreft in zijn beslissing over uitbreiding of vernieuwing van het productieapparaat zooveel mogelijk de toekomst. Het winststreven is daar, omdat het consequent zijn kracht zoekt in samenwerking en niet in strijd, rustiger en verdraagzamer. Het is consequent vooral, omdat in het nieuwe kapitalisme de ondernemer om zelf welvarend te zijn, de welvarendheid van zijn afnemers en van zijn concurrenten verlangt.

De vraag is hier aan de orde of deze nieuwere inzichten, deze compromisgeest, die onmiskenbaar een socialen inslag heeft en die begrijpelijkerwijze bij de grootindustrie, die steeds het sterkst den druk der instabiliteit voelt, het eerst is doorgedrongen, zich binnen het kapitalistisch stelsel voldoende zal kunnen uiten. Ontkennend moet deze vraag zeker beantwoord worden, indien deze geest beperkt zou blijven tot de leiders van het bedrijfsleven, die op grond van hun verantwoordelijke positie en doordat zij als het ware een tusschenpositie innemen tusschen de aandeelhouders der onderneming en de onderneming zelf, eerder geneigd zijn met het algemeen belang rekening te houden. ¹⁾ Het antwoord luidt eveneens negatief, indien deze nieuwere opvatting niet de macht heeft haar standpunt door te zetten.

Inderdaad zou men zich kunnen indenken, dat, wanneer een bedrijfstak uit eenige groote eenheden bestaat, en bovendien zijn afzet sterk afhankelijk is van de consumptief gerichte koopkracht, de ondernemer daar reeds uit welbegrepen eigenbelang en zonder zich daartoe op eenigerlei wijze te binden, voorstander zal zijn van hooge loonen en van een stabiele prijs- en productiepolitiek. En inderdaad zal de grootondernemer, die eerder de noodzakelijkheid voelt om stabiele prijzen door stabiele loonen te schragen, hierin vooruitstrevender zijn dan zijn kleinere collega. In het algemeen zal daartoe echter de georganiseerde samen-

¹⁾ Vergl. ook K. Pribram : Cartell problem, Washington, 1935, p. 111. Pribram laat MacGregor zeggen : „There are examples which go to show that a sufficiently wide sphere of industrial responsibility is often now regarded as at least as attractive as high political office to men of the first order of ability, whose motive is rather the doing of big things than the making of great profits.”

serifine werking tusschen alle in een bedrijfstak vereenigde werkgevers en werknemers noodzakelijk zijn. Immers de individueele ondernemer, hoe overtuigd hij ook moge zijn van de economische wijsheid van hooge loonen, ziet in eersten aanleg slechts de schaduwzijde van die wijsheid in lagere bedrijfsresultaten. Indien hij niet overtuigd is, dat de bedrijfsgenooten hetzelfde zullen doen, kan men moeilijk van hem verlangen, dat hij een genereuse loonpolitiek zal voeren. En evenmin kan van hem worden geeischt, dat hij tot stabiliseering der werkgelegenheid in een bedrijfstak zal bijdragen, indien de bedrijfsgenooten hem daarbij niet steunen.

Anderzijds wordt handhaving en vooral geleidelijke vermeerdering der loonkoopkracht zeer moeilijk, indien van den kant der productie willekeur heerscht, en de ondernemer de vrijheid behoudt uitsluitend naar persoonlijk inzicht den omvang en de richting der productie te bepalen. Het is immers zeer goed mogelijk, dat zijn oordeel belangrijk afwijkt van het algemeen oordeel in den bedrijfstak en dat de door hem naar eigen inzicht ondernomen vermeerdering of vernieuwing der productiecapaciteit het streven naar stabiliteit in den bedrijfstak ernstig zal hinderen. Hetzelfde mag gelden ten aanzien van de door hem gevoerde prijspolitiek, die, hoewel van ondernemingsstandpunt gemotiveerd, de verhoudingen in een bedrijfstak voor eenigen tijd kan verstoren. Men kan derhalve aan een bedrijfstak, zelfs al is deze in principe daartoe bereid, moeilijk de verplichting tot het voeren van een stabiele loon- en werkgelegenheidpolitiek opleggen, indien hij anderzijds niet eenig vertrouwen kan hebben, dat zijn bedrijfsresultaten zulk een politiek toelaten en haar succes verzekeren.

Hiermede is tevens antwoord gegeven op de vraag, of een zekere fixeering der loonkosten, die tengevolge van collectieve onderhandelingen tusschen alle werkgevers en werknemers in een bedrijfstak kan worden verwacht, een stabiliseerenden of een verstarrenden invloed op het economisch leven zal uitoefenen.

Verstarrend zal deze invloed ongetwijfeld zijn, wanneer beide partijen, d.i. werkgever en werknemer, niet voldoende inzicht hebben in den nauwen samenhang tusschen de sociale en economische factoren in het welvaartsproces. Immers dan mag men ook niet veronderstellen, dat beide partijen bij de bepaling van hun standpunt die noodige soepelheid zullen betrachten en die

nooddige plooibaarheid zullen bezitten, die de veranderlijkheid van het economisch leven nu eenmaal eischt.

Verstarrend zal deze invloed zeker ook zijn, wanneer het niet mogelijk is die prijsfactoren te beheerschen, die bij vrij bewegen zich zouden verzetten tegen een zekere fixeering der loonkosten. Immers de geïsoleerde en incidenteele vastlegging van een of meer prijzen of prijsfactoren zou zeker de onregelmatigheid in de beweging der overige factoren versterken. Het afwijzen van eenigerlei ingrijpen in de vrije prijsvorming, ook wanneer dit sociaal noodzakelijk of wenschelijk zou zijn, door hen, die vreezen, dat ingrijpen hier ingrijpen elders noodzakelijk maakt, is daarom in dit standpunt volkomen consequent en verklaarbaar.¹⁾

Er behoeft echter geen tegenstelling te worden geconstrueerd tusschen prijsflexibiliteit en prijsstabiliteit. Prijsflexibiliteit is noodzakelijk om het prijzenstelsel de veranderingen in de factoren, die het beïnvloeden, te doen registreeren. Prijsstabiliteit is vooral het resultaat van stabiele prijsfactoren. Stelt men zich derhalve op het standpunt, dat de stabiliteit in het economisch leven voor een zeer belangrijk deel afhankelijk is van stabiliteit in de inkomens der lagere klassen, die vrijwel hun geheele inkomen consumeeren, en wier koopkrachtverlies daarom het sterkst door het bedrijfsleven wordt gevoeld²⁾, dan moet men noodzakelijk pogen die factoren te beïnvloeden, die daarop inwerken.

Indien thans uit het voorafgaande voldoende blijkt, dat er een nauw verband bestaat tusschen het streven naar stabiliteit in het economisch leven en het verbeteren der sociale verhoudingen en dat de wetgever dit verband in de codes heeft vastgelegd, volgt hieruit ten aanzien van den inhoud van het begrip „fair competition” het volgende :

¹⁾ Van deze consequente houding geeft ook F. de Vries in zijn prae-advies over de verbindendverklaring der collectieve arbeidsovereenkomst voor de Ver. v. Staathk. en Stat. blijk. (1927) Vergl. ook L. von Mises : Kritik des Interventionismus.

²⁾ Vergl. ook hetgeen Pigou hieromtrent zegt. Pigou stelt zich op het standpunt, dat de algemeene welvaart zal verhoogd worden, indien de wisselvalligheid in het economisch leven vooral door de hogere klassen, van wie men mag veronderstellen, dat zij een deel van hun inkomen zullen besparen, zal worden gedragen. (A. Pigou : The Economics of Welfare, London 1929, par. I chapt. 8.)

Er is sprake van faire concurrentie van den kant der productie gezien, wanneer de concurrentie het rentabiliteitsstreven van den ondernemer zoodanig leidt, dat daaruit een evenwicht tusschen productie, resp. productiemogelijkheid en consumptie, resp. consumptiemogelijkheid, te voorschijn komt. Er is sprake van faire concurrentie van den kant der verdeeling gezien, wanneer deze het mogelijk maakt de koopkracht in verhouding tot de toename der productie te vermeerderen. Van unfaire concurrentie mag, objectief gezien, worden gesproken, indien dit evenwichtsstreven wordt belemmerd.

Indien derhalve in een bedrijfstak, door rationalisatie bijv., werkloosheid wordt veroorzaakt, die, naar men redelijkerwijze kan verwachten, elders niet zal worden opgevangen, moet een dergelijk rentabiliteitsstreven als unfair worden beschouwd. Een ondernemer dus, die zonder rekening te houden met de gevolgen van zijn handelen voor andere ondernemingen, en zonder dat daartoe vanuit het standpunt van den bedrijfstak reden bestaat, de productie sterk uitbreidt met als gevolg vermindering der rentabiliteit, loonsverlaging en/of werkloosheid, bedient zich van een unfair concurrentiemiddel. Er is sprake van unfaire prijsconcurrentie, wanneer een ondernemer, zonder daartoe in de verhoudingen in den bedrijfstak of in zijn eigen onderneming eenigen grond te vinden, tot prijsverlaging overgaat om daardoor een grooter deel van de vraag tot zich te trekken.

De boven weergegeven opvatting over, wat is faire concurrentie, is zeker nog geen gemeengoed van hen, die aan het economisch verkeer deelnemen. Ik acht een van de oorzaken daartoe, dat in de practijk van de economische politiek, ook door hen, die voorstander zijn van de regeling der concurrentie, deze verbondenheid van het sociale en het economische nog niet voldoende wordt gevoeld. De behoefte tot overleg, tot samenwerking, wordt te veel bepaald door de economische noodzakelijkheid, er is echter nog geen sprake van een bondgenootschap tusschen den

leidenden en den uitvoerenden arbeid in een bedrijfstak.¹⁾

Nog altijd meent men zich, ook van Overheidswege²⁾, tevreden te kunnen stellen met de regeling der sociale verhoudingen en die van prijzen en/of productie als twee gescheiden problemen te beschouwen, wier oplossing in afzonderlijke, zij het nu en dan met elkaar voeling hebbende organen, kan worden verkregen. De werkgever wil gaarne sociale verbeteringen aanbrengen, voor zoover de toestand van de onderneming het toestaat en hij is ook gaarne bereid, hetzij individueel, hetzij collectief, met de werknemersorganisaties contact te hebben over sociale wenschelijkheden. Op het terrein der economische politiek beschouwt hij, of althans zijn organisatie, zich echter volkomen autonoom. Hier mag de gerechtvaardigheid van een bepaalde handeling uitsluitend worden afgewogen naar economische criteria. En doordat hij geen onderscheid maakt tusschen, wat behoort tot het gebied der economische politiek, en dat der normale commercieele leiding der onderneming³⁾, voelt hij ieder medebeslissingsrecht van den werknemer in kwesties, die den algemeenen toestand van den bedrijfstak betreffen, als inmenging in eigen zaken aan.

Van den anderen kant meent de werknemer daardoor het recht te hebben op zijn terrein autonoom te zijn, zonder bij het stellen van zijn eischen al te veel rekening behoeven te houden met de gevolgen voor kapitaalrente en ondernemerswinst; zonder ook het belang in te zien, dat hij heeft bij een gezonde financieele positie van den bedrijfstak, waarin hij werkzaam is. Er is geen „Gliederung nach Aufgaben”, zooals Jöhr terecht meent, dat wenschelijk zou zijn, maar een „Gliederung nach Interessen”, zoodat de tegenstelling, die eigenlijk geen tegenstelling is, blijft voortbestaan.⁴⁾

In de practijk van het economisch leven trekt het kwade steeds het goede aan, en heerscht de wet van de grensmoraal. En deze wet

¹⁾ Vergl. ook J. A. Veraart : Medezeggenschap en Bedrijfsorganisatie, p. 77, 83. Veraart spreekt over het bondgenootschap tusschen werkgever en werknemer ten aanzien van de prijspolitiek in het grafisch bedrijf.

²⁾ Principieel is de organisatorische scheiding tusschen de Commissie, die adviseert inzake verbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten en die voor de verbindendverklaring van ondernemersovereenkomsten, zooals thans in Nederland geschiedt, onjuist.

³⁾ Deze onderscheiding werd reeds eerder gemaakt, vergl. p.p. 47 en 121.

⁴⁾ W. A. Jöhr : Die Ständische Ordnung 1937, p. 311.

zal zich steeds sterk laten gelden, indien de autonomie van het winststreven volkomen gehandhaafd blijft, en iedere sociale wenschelijkheid in deze autonomie ingepast moet blijven. Daardoor wordt de behartiging der sociale belangen tot de sluitpost van de economische rekening.

Het streven naar stabiele economische verhoudingen zegt op zichzelf nog niet, dat daarbij ook voldoende rekening zal worden gehouden met sociale noodzakelijkheden of wenschelijkheden. En omgekeerd zal het streven naar betere sociale verhoudingen weinig doeltreffend zijn, indien de minder humaan voelende ondernemer bij het ongunstiger worden der economische omstandigheden het sociale belang onmiddellijk opoffert. Ieder gescheiden pogen bij het streven naar economische stabiliteit is daarom alleen reeds uit dien hoofde te verwerpen.

Eerst wanneer werkgever en werknemer in nauw organisatorisch contact met elkaar zijn gebracht en daardoor een gemeenschappelijke doelstelling is verkregen, zal de wet van de grensmoraal voldoende tegendruk ondervinden.¹⁾ Het mag zeker als een belangrijke karaktertrek der National Industrial Recovery Act worden beschouwd, dat Roosevelt dit saamhoorheidsgevoel tusschen werkgever en werknemer, zoowel in de codes als in de organen der Administration, heeft willen aanbrengen.

Par. 4. Over de opvatting der wet en die van de Administration ten aanzien van de juiste wijze van regeling der concurrentie.

Voor de beantwoording van de vraag naar de opvatting van den wetgever over den idealen concurrentievorm is uiteraard de enkele verwijzing, naar hetgeen de wet hierover zegt, niet voldoende. De wet — ik wees hierop reeds eerder — geeft slechts algemeene richtlijnen aan, die als leidraad moeten dienen bij hare concrete toepassing. Naast de studie van den tekst der wet zijn dus vooral belangrijk de verklaringen van hen, die de wet hebben toegepast en verder de inhoud der codes. De bovengestelde vraag is dus een dubbele vraag en wel :

¹⁾ Vergl. ook : W. A. Jöhr : Die Ständische Ordnung, p. 356.

1. Wat zegt de National Industrial Recovery Act over de concurrentie.
2. Hoe heeft de National Recovery Administration de wet geïnterpreteerd.

1. Allereerst dus, wat zegt de National Industrial Recovery Act over de concurrentie?

In de eerste plaats blijkt dan uit de bepalingen der wet ¹⁾, dat de wetgever, de organisatie der industrie door aaneensluiting en samenwerking tusschen de bedrijfsgeenooten, m.a.w. door de regeling der concurrentie, bevorderlijk acht voor het algemeen economisch welzijn. Terwijl de Sherman Act de handhaving der vrije concurrentie of liever nog de concurrentievrijheid, behoudens voor zoover deze zou leiden tot monopolistische practijken, beoogde, en iedere beperking der concurrentie, als zijnde in „restraint of trade” veroordeelde, is de National Industrial Recovery Act voorstander van regeling der concurrentie en stelt zij de Codes of fair competition van de bepalingen der antitrustwetten vrij. ²⁾

Dat de wetgever regeling der concurrentie wenschte, wordt verder bevestigd door de parlementaire verhandelingen tijdens de invoering der wet, waaruit ik het volgende citeer : „....while the objective of the antitrust laws, the perpetuation of genuine competition, was worthy, the law failed to reach that objective, and at the same time sanctioned the largest combinations of business that we have ever had.... Yet the same law prevented smaller business men from cooperating in order to put competition upon a basis of efficiency and has resulted instead in destructive, cut-throat competition”. ³⁾ En verder : „....the objectives which we all want can be reached only by a nationally planned economy.... the present bill is intended to return to the objectives of the antitrust laws.... make competition constructive

¹⁾ Vergl. Art. 1 en verder art. 5 (1ste lid) der wet.

²⁾ Art. 5 (1ste lid) is merkwaardig, in zooverre de Codes of fair competition slechts voor den levensduur der N.I.R.A. zijn vrijgesteld van de bepalingen der antitrustwetten. De antitrustwetten werden dus door de N.I.R.A. niet opgeheven. Een afdoende verklaring voor deze juridische constructie heb ik nergens kunnen vinden. Het is echter mogelijk, dat Roosevelt de nietig-verklaring der N.I.R.A., die grondwettelijk niet stevig was gefundeerd, heeft voorzien.

³⁾ Sen. Wagner, Daily Cong. Rec. 73d. Cong., 1st Session, p. 5265.

rather than ruinous, and to permit cooperation whenever a wise policy so dictates".¹⁾

Een tweede verschilpunt tusschen de N.I.R.A. en de antitrust-wetten is daarin gelegen, dat, terwijl de Sherman Act en de Federal Trade Commission Act resp. verbieden, wat is in „restraint of trade” en wat is „unfair”, derhalve negatief gesteld zijn, de National Industrial Recovery Act spreekt over „fair competition” en zich door de in de wet gelegde doelstelling positief uitdrukt.²⁾ Dit verschilpunt is vooral daarom belangrijk, omdat de Sherman Act een bepaalden concurrentievorm waardeert naar hare gevolgen voor de concurrentievrijheid, naar een formeele norm derhalve, de N.I.R.A. daarentegen naar de gevolgen voor het bedrijfsleven. Terwijl dus de Sherman Act iederen vorm van ingrijpen in de concurrentievrijheid, ook dat ingrijpen, dat gunstige gevolgen voor den betreffenden bedrijfstak zou kunnen hebben, verbiedt, laat de N.I.R.A. de beoordeeling van de rechtmatigheid der beperking afhangen van het resultaat, dat zij teweegbrengt.

In de derde plaats blijkt uit den tekst der wet, dat de wetgever heeft gezocht naar, en derhalve ook de bestaanbaarheid aanneemt van een vorm van concurrentie, die het midden houdt tusschen volledig vrije of beter nog onbepaalde concurrentie en volledige uitschakeling der concurrentie,³⁾ en die in haar gevolgen voor het prijsniveau en het productievolume, zoowel de ruineuse en unfair concurrentie eenerzijds als de monopolistische exploitatie anderzijds vermijdt. Terwijl de Sherman Act slechts de keuze ziet tusschen vrije concurrentie en volledige uitschakeling der concurrentie, aanvaardt de N.I.R.A. de mogelijkheid van een tusschen-vorm, die elementen van beide uitersten in zich vereenigt, en die zoowel de wanordelijke prijsconcurrentie eenerzijds als de onredelijke prijsopdrijving anderzijds vermijdt. Deze synthese van vrijheid en gebondenheid, die de wet zich voorstelt ten aanzien van de concurrentie tot stand te brengen, is belangrijk voor het concurrentievraagstuk.

¹⁾ Idem, p. 5938.

²⁾ Vergl. art. 3a en art. 3b der wet.

³⁾ Vergl. art. 1, art. 3a en art. 5 (1ste lid) der wet.

Het vrijstellen der Codes of fair competition in de National Industrial Recovery Act van de Sherman Act was geen volledige en onbeperkte vrijstelling. Het was slechts de vrijstelling van de „in restraint of trade” bepalingen der anti-trustwetten, echter niet van de bepaling „conspiracy to monopolize”. Art. 3a zegt duidelijk, dat de President geen codes mag goedkeuren, die monopolievorming beoogen en/of monopolistische practijken, waaronder dan ook wordt gerekend de onderdrukking van het kleinbedrijf, toelaten. Zoodra derhalve de regeling der concurrentie tusschen bedrijfsgenooten, een regeling, die onder de Sherman Act zou zijn „in restraint of trade”, de vorming van een monopolie bevordert of resulteert in de toepassing van monopolistische practijken, heeft zij geen rechtsgrond.

Art. 3a en art. 5 (1ste lid) vullen elkaar aan in de bepaling van dien tusschenvorm, die eenerzijds monopolistische exploitatie wil voorkomen, anderzijds bedrijfsgenooten door de vrijstelling van de „in restraint of trade” bepalingen der Sherman Act in de gelegenheid wil stellen om de concurrentie te regelen. Beide artikelen bedoelen te zeggen, dat niet iedere regeling of overeenkomst „in restraint of trade” noodzakelijk monopolistisch behoeft te zijn. De anti-trustwetten zijn echter slechts opgeheven voor zoover die opheffing noodzakelijk is ter bereiking van het in de wet gestelde doel.

Ook hier vind ik de bedoeling van den wetgever, zooals zij boven werd weergegeven, bevestigd in de parlementaire verhandelingen : „...this part of the antitrust laws remains in full force and effect. The moment a cooperative agreement in restraint of trade becomes monopolistic, it is a violation of the provisions of the bill” ¹⁾. En President Roosevelt zeide in zijn verklaring van Juni '33, waarin hij de algemeene richtlijnen der wet aan de Administration uitstippelde : „The antitrust laws still stand firmly against monopolies that restraint trade and price-fixing which allows inordinate profits or unfairly high prices.... there will be full protection for the consumers. The code should recognize the interests of the public in the matter of price.” ²⁾

Dat de regeling der concurrentie niet mag leiden tot monopoo-

¹⁾ Rep. Kelly, Daily Cong. Rec. 73d Cong., 1st. Session, p. 4308.

²⁾ N.R.A. Release No. 1032.

listische kartelleering, blijkt vooral uit art. 1, waar dit zegt, dat de organisatie der industrie ertoe moet dienen het productie-apparaat zoo volledig mogelijk te belasten ; dat productiebeperking, behoudens voor zoover tijdelijk noodzakelijk, moet worden vermeden ; en dat de consumptie van fabricaten zoowel als van landbouwartikelen moet worden gestimuleerd door vermeerdering der koopkracht en vermindering der werkloosheid.

Deze bepaling is overigens volkomen duidelijk, indien in aanmerking wordt genomen, dat de wet allereerst was bedoeld als maatregel ter bevordering van het economisch herstel. En beperking der productie, gesteld, dat zij over een groot deel van het bedrijfsleven wordt toegepast, dus niet alleen in industrieën, die door speciale omstandigheden daartoe gedwongen zijn, kan moeilijk als bevorderlijk voor het economisch herstel worden beschouwd.

Verhooging van de koopkracht van den werknemer, inschakeling der werklozen in het productieproces, is moeilijk te vereenigen met maatregelen, die tot vermindering der productie leiden. In het algemeen veroorzaakt de beperking der productie bovendien kostprijsverhooging, die dan de vermeerdering der koopkracht door hoogere loonen, althans zeker gedeeltelijk, teniet doet. In het licht van de koopkrachttheorie, die aan de wet ten grondslag ligt, is dit artikel dus volkomen duidelijk.¹⁾ Immers indien koopkrachtvermeerdering niet gevolgd wordt door productieverhooging, beteekent zij geen reële koopkrachtoename en heeft zij slechts een voorbijgaand effect.

Bovendien heeft Roosevelt bij herhaling betoogd, dat de National Industrial Recovery Act moest zijn „planning for abundance and for higher standards of living” en deze opzet van „big consumption, big output, low and stable prices” zou toch moeilijk vereenigbaar zijn met den toestand van universeele productiebeperking. Roosevelt met zijn aanhangers hebben zich dan ook steeds verzet tegen theorieën, die het ontstaan der depressie als gevolg van overproductie zouden willen verklaren.

¹⁾ Voor de koopkrachttheorie van Roosevelt verwijs ik naar Hoofdstuk 4, par. I. Zie verder ook L. R. Frank : *L'Expérience Roosevelt et le milieu social Américain*, Paris, 1937, p. 174 e.v.

Uit art. 1 blijkt verder, dat de door de kartels toegepaste politiek en de gedachte, die aan de codes ten grondslag ligt, belangrijk verschillen. Kartels in het algemeen stellen hun prijs- en productieregeling in op de verminderde afzetmogelijkheden, en trachten daardoor het evenwicht tusschen productie en consumptie te herstellen. De National Industrial Recovery Act zoekt aanpassing der koopkracht aan de productiecapaciteit. Het kartel beoogt aanpassing der prijzen aan de productiekosten. Roosevelt verzoekt aan het bedrijfsleven om iedere prijsverhooging zoo lang mogelijk uit te stellen. Stabiliseering van het prijsniveau van den kant der verdeeling en door stimuleering der koopkracht vormt geen onderdeel van kartelpolitiek. In de National Industrial Recovery Act maakt het verdeelingsvraagstuk een essentieel deel der wet uit.

Het boven aangeduide verschil is principieel belangrijk, omdat de codes, door het verdeelingsvraagstuk in de regeling der concurrentie te betrekken, een tusschendoel hebben aangebracht tusschen het ondernemingsdoel en het algemeen belang.

Het blijkt onder de ingewikkelde economische verhoudingen in het thans bestaande stelsel uiterst moeilijk om vast te stellen, of een handeling, die in het belang der onderneming is, tevens het algemeen economisch belang dient. Er is, tengevolge van de omwegproductie, de gebrekkige werking van het prijzenstelsel en de grilligheid in de behoefstensfeer, een groote afstand ontstaan tusschen het ondernemingsdoel en het algemeen economisch belang, een afstand, die zeer moeilijk te overbruggen is. Brengt het kartel nu deze verbinding voldoende aan? Naar ik meen niet.

Het kartel beoogt geen doel, dat verder gaat dan het doel der onderneming. Het dient er slechts toe om het ondernemingsdoel beter te kunnen bereiken, en het is daarom naar binnen georiënteerd, geïnterverteerd. Het kartelcontract in het algemeen bevat geen bepalingen, die boven het ondernemingsbelang van de aangesloten leden uitgaan.¹⁾

De codes daarentegen beoogen bevordering van het belang van den bedrijfstak in zijn geheel en van alle daarin werkzame

¹⁾ De Minister echter, wanneer hij overweegt of verbindendverklaring eener ondernemersovereenkomst wenschelijk is, toetst de bepalingen der overeenkomst aan het algemeen belang.

personen, een sociaal-economisch en hooger gelegen doel derhalve. Daardoor leggen zij een nieuw mikpunt aan, dat een ander is dan het door de kartels beoogde ondernemingsdoel en waardoor de afstand tusschen het ondernemingsdoel en het algemeen belang wordt overspannen. Daardoor ook is de code naar buiten georiënteerd, geëxtraverteerd, terwijl deze tendenz feitelijk nog wordt versterkt, doordat de gelijktijdige regeling der concurrentie over het geheele bedrijfsleven het noodzakelijk maakt om rekening te houden met het algemeen economisch belang, hetgeen bij het autonome kartel, dat geïsoleerd regelt, niet behoeft te geschieden.

Pribram ¹⁾ wijst erop, dat de codes tot monopolistische exploitatie hebben geleid, hetgeen hier en daar inderdaad is geschied. Dit geeft hem echter niet het recht om den codes en het kartel op één lijn te stellen, temeer niet, wanneer hij meent het verband tusschen het streven naar betere sociale verhoudingen en de regeling der concurrentie, als zijnde niet-essentieel, bij zijn beschouwing over de codes te kunnen verwaarloozen.

Dat het kartel als organiesatievorm inpasbaar is in een stelsel van maatschappelijke ordening, en dat het wellicht mogelijk is om het kartel in de sociaal-economische sfeer te brengen, verandert de strekking van bovenstaande beschouwing niet.

2. Hoe heeft de National Recovery Administration de wet geïnterpreteerd?

Het is noodzakelijk van eenige factoren, die verband houden met de speciale omstandigheden, waaronder de wet in werking trad, en die vooral in het beginstadium der uitvoering van grooten invloed zijn geweest, te abstraheeren, om deze vraag objectief te kunnen beantwoorden.

De National Industrial Recovery Act trad in werking op een oogenblik, dat het bedrijfsleven dringend om maatregelen vroeg, die het voor een algeheele instorting moesten behoeden. De Administration stelde zich dus op het standpunt, dat een spoedige invoering der codes, die het verdere terugloopen van prijzen, bedrijvigheid, koopkracht en werkgelegenheid zouden verhinderen, moest worden bevorderd. Geboren uit een nationale

¹⁾ K. Pribram: Cartell Problems, Washington 1935, chapt. 7.

crisis, aanvaardde zij haar taak onder het motto „a bad code is better than none”, hetgeen leidde tot het opnemen in de codes van economisch betwistbare en administratief onuitvoerbare regels, die niet in overeenstemming waren met de objectieve doeleinden der wet.

De noodzakelijkheid om zoo snel mogelijk codes in te voeren had tot gevolg, dat de bepalingen inzake arbeidstijd en loonshoogte en die betreffende de regeling van prijzen en productie niet op haar eigen mérites gewaardeerd werden, doch op hare ruilwaarde. De werkgevers verklaarden zich slechts bereid tot de spoedige invoering der sociale regels mede te werken, indien zij in ruil daarvoor belangrijke concessies op het terrein van de regeling der concurrentie konden verkrijgen. Dit leidde tot het „bargaining process”, het „give wages, get fair trade practices” waarbij de industrie een handig gebruik wist te maken van de zwakke onderhandelingspositie der Administration.

Bovendien had de Administration te kampen met allerlei moeilijkheden, die typisch het gevolg zijn van het aanvaarden van een volkomen nieuwe en onvoorbereide taak. De Administration had vrijwel geen ervaring in de techniek van het haar opgedragen werk, en zij beschikte niet over voldoende gegevens om de consequenties van een bepaalden maatregel voor den betreffenden bedrijfstak en voor het bedrijfsleven in haar geheel te overzien. Het was haar daardoor onmogelijk het verband tusschen de in de verschillende bedrijfstakken ondernomen ordeningspogingen te volgen. Dit leidde tot de toepassing van de z.g. „Trial and error” methode, waarbij de ervaring moest uitmaken of een bepaalde maatregel gunstig of ongunstig werkte.

En tenslotte ook het bedrijfsleven zelf, dat zich gaarne onmiddellijk wilde herstellen van de verliezen der voorafgaande jaren, moest nog worden opgevoed in de hanteering van het instrument, dat de wet had verschaft.

Indien de Administration de eerste zes of negen maanden van haar bestaan „a do policy and see if it works” heeft toegepast en dientengevolge belangrijke fouten zijn gemaakt, moet dit vooral aan bovengenoemde oorzaken worden toegeschreven. Daarom zijn veeleer de latere beslissingen en richtlijnen, nadat

de toestand eenigszins geconsolideerd was en de Administration over voldoende ervaring en feitenmateriaal beschikte om de gemaakte fouten te herstellen, als grondslag te nemen voor de beantwoording van de bovengestelde vraag. Deze richtlijnen zijn dan de volgende :

De Deputy-Administrator for Trade practices aanvaardde zijn taak in April 1934 onder de volgende vooropstellingen:

- a. Dat de Administration bij de regeling der prijsconcurrentie aan de handhaving van het kapitalistische stelsel vasthoudt.
- b. Dat faire concurrentie wenschelijk is.
- c. Dat ter verkrijging van faire concurrentie een zoo groot mogelijke kennis van alle factoren, die het concurrentieproces beïnvloeden, noodzakelijk is; dat deze kennis echter niet mag leiden tot een meer dan noodzakelijke (unduly) beperking van het particuliere initiatief of tot heimelijke verstandhouding en prijsafpraak.¹⁾

In Juni 1934 kondigde de Administration aan, dat voor de toekomst:

- a. Het vaststellen van minimumprijzen alleen zou worden toegestaan, indien zulks noodzakelijk was, ter voorkoming van destructieve prijsknoeierij, om het kleinbedrijf te beschermen, om monopolistische tendenzen te weren en om de sociale regels in de codes te handhaven.
- b. Dat open-prijs-regelingen zouden worden toegelaten.
- c. Dat de formuleering van juiste methoden van kostprijsberekening voor iederen bedrijfstak zou worden aangemoedigd.²⁾

In December 1934 verklaarde de National Industrial Recovery Board, dat hij poogde de scheidingslijn te vinden tusschen unfaire concurrentiemethoden, die in strijd zijn met het algemeen belang of de doeleinden der wet eenerzijds en de geheele of gedeeltelijke vernietiging der concurrentie anderzijds.³⁾

Het is belangrijk om vast te stellen wat hier met handhaving van het kapitalistische stelsel, waarvan de Deputy-Administrator for Trade practices spreekt, wordt bedoeld. Staat hier voorop handhaving van het kapitalistische stelsel zonder meer, waarbij de concurrentie slechts dient te worden geregeld, in zoover

¹⁾ Vergl. G. B. Galloway: Industrial planning under Codes, New York 1935, p. 60.

²⁾ N. R. A. Release No. 5600.

³⁾ Vergl. G. B. Galloway: Industrial planning under Codes, New York p. 63.

dit noodig is om de werking van het stelsel te verbeteren. Of wordt hier met kapitalistisch stelsel bedoeld een maatschappij met economische zelfverantwoordelijkheid, waarin de concurrentie een noodzakelijke functie heeft te vervullen?

De verklaring van den Heer Lyon, de Deputy-Administration for Trade practices geeft aanleiding om te veronderstellen, dat met de regeling der concurrentie onder de N.I.R.A. slechts wordt bedoeld de uitwassen van het kapitalistisch stelsel weg te nemen, zonder wezenlijk aan het stelsel iets te veranderen.¹⁾ Uit de verklaring van de Administration en die van de National Industrial Recovery Board zou men echter ook kunnen concludereen, dat iets meer wordt beoogd dan een zuiver technische verbetering van het systeem. Dat met handhaving van het kapitalistisch stelsel wordt bedoeld het behoud van concurrentie, hetgeen de mogelijkheid openlaat, dat met de regeling der concurrentie en met de wet een doel wordt nagestreefd, dat buiten het kapitalistisch stelsel als zoodanig ligt. Dat de concurrentie slechts wordt toegelaten, in zoover zij sociaal-economisch nuttig is en voor zoover zij noodzakelijk is voor het voeren van de economische rekening.²⁾ In het eerste geval blijft de concurrentie „Leitmotiv”, in het tweede geval is zij een noodzakelijk instrument.

Er zijn verschillende redenen om naar de tweede opvatting over te hellen.³⁾ De vraag naar de gerechtigheid wordt in het kapitalistisch stelsel niet gesteld.⁴⁾ Ofschoon door de omstandigheden daartoe gedwongen, het kapitalisme tot op zekere hoogte een sociale wetgeving aanvaardt, erkent het stelsel niet, dat de werknemer op grond van zijn waarde als mensch, zijn stand en de algemeene welvaart, in ieder geval op een bepaald minimumloon recht zou hebben. Vraag en aanbod bepalen daar de hoogte van het loon. In de codes daarentegen wordt door de vaststelling, van wat als een rechtvaardig loon wordt beschouwd, een prijsbodem gesteld, welke in de concurrentie in ieder geval niet mag

¹⁾ Uit een persoonlijk gesprek met den Heer Lyon heb ik den indruk dat, deze, voorstander als hij was van zoo groot mogelijke vrijheid in het economisch leven, enkel de verbetering van het kapitalistisch stelsel heeft bedoeld. Dit sluit echter andere opvattingen over het doel en de beteekenis der wet niet uit. Vergelijk ook de slotbeschouwing.

²⁾ Vergl. Hoofdstuk I, par. 4.

³⁾ Op deze kwestie wordt nog teruggekomen in de slotbeschouwing.

⁴⁾ A. Salz : Macht und Wirtschaftsgesetz, p. 176.

worden onderschreden. „No business, aldus de President, „which depends for existence on paying less than living wages to its workers has any right to continue in this country”¹⁾.

Op zichzelf beteekent ingrijpen in de vrije concurrentie door een productie- of prijsregeling of anderen vorm van regeling der concurrentie geen essentieele afwijking van het kapitalistisch stelsel. Men kan dergelijke maatregelen, zooals Halm²⁾ dat ook tracht te doen, inpassen in het kapitalistisch systeem. Overziet men echter de maatregelen, zooals zij door de wet werden genomen, in haar geheel en waarbij dus aan de werkingssfeer der concurrentie grenzen worden gesteld, die door het belang der gemeenschap worden bepaald, en waarbij dan de autonomie van het winststreven wordt opgeheven, zoo komen deze maatregelen op een nieuw plan.

Aan het kapitalistisch stelsel, ook wanneer het hier of daar ingrijpt of een sociale wetgeving tolereert, is het streven naar stabiliteit niet essentieel. Integendeel de instabiliteit ligt het kapitalisme uitstekend.³⁾ De codes daarentegen streven naar stabiele economische verhoudingen, omdat het belang der gemeenschap dit vordert.

Tenslotte zijn ook maatregelen, die het verder doordringen van het grootbedrijf, ook zelfs, wanneer dit de behoeften meer economisch verzorgt dan het kleinbedrijf, willen verhinderen, niet in overeenstemming met de kapitalistische mentaliteit.

Dat de Administration, uitgaande dan van een maatschappij met economische zelfverantwoordelijkheid en arbeidsverdeling, gemeend heeft zich voor concurrentiebehoud te moeten uitspreken, stemt overeen met hetgeen in hoofdstuk I over de betekenis der concurrentie in een dergelijke maatschappij naar voren werd gebracht. Er is immers, zooals Cobbenhagen zegt, een zekere graad van concurrentie — en daarvoor is een zekere mate van vrijheid en decentralisatie onontbeerlijk — noodig om tot betrouwbare prijzen te geraken.⁴⁾

¹⁾ N.R.A. Bulletin No. 1.

²⁾ G. Halm: Die Konkurrenz.

³⁾ Vergl. R. van Genechten: De zelfmoord van het kapitalisme, hoofdst. 6.

⁴⁾ M. J. H. Cobbenhagen: De economische probleemstelling in het socialisme, p. 16 en 19.

En de prijsvorming is in ieder niet-volledig centralistisch gedacht economisch stelsel onmisbaar om de economische rekening te voeren.

Hoe ver moet dit concurrentiebehoud zich nu echter uitstrekken? In hoeverre met name moet de prijsconcurrentie binnen iederen bedrijfstak gehandhaafd blijven?

De beantwoording van deze vraag hangt af van allerlei concrete omstandigheden. Het is mogelijk, dat, wanneer de aanbieders van een bepaald goed gezamenlijk overleg plegen alvorens op de markt de vragers te ontmoeten, hun prijsoordeel deskundiger zal zijn dan waar dit overleg ontbreekt. Het is wenschelijk soms ook, dat de bedrijfsgenooten alvorens op de markt te verschijnen, een minimumprijs vaststellen, om daardoor hun zwakke onderhandelingspositie te verbeteren. Het is echter ook mogelijk, dat de bedrijfsgenooten van hun door aaneensluiting verkregen machtspositie misbruik zullen maken, en niet voldoende in het oog zullen houden of de door hen vastgestelde prijs in den samenhang van prijzen past.

Onder het stelsel van vrije concurrentie is de onderhandelingspositie van vragers en aanbieders op een bepaalde markt in het algemeen even sterk, of verkeert, psychologisch gezien, de vrager in een gunstigere positie dan de aanbieder. Dit is het gevolg van de afhankelijkheid over en weer op de vrije markt van iederen vrager en iederen aanbieder. Zoodra echter vragers en aanbieders georganiseerd tegenover elkaar komen te staan, verhoogt dit de afhankelijkheid van de vraag van het aanbod. Deze machtsverschuiving kan, ondanks de concurrentie tusschen het blok van vragers en aanbieders en ondanks de concurrentie om de koopkracht in het algemeen, tot prijsopdrijving leiden. En in ieder geval is de waarborg, dat onder een stelsel van uitschakeling der prijsconcurrentie binnen iederen bedrijfstak, machtsmisbruik zal worden vermeden, niet aanwezig.

Indien de economische vrijheid, die noodig is om tot economisch betrouwbare prijzen te komen, door de rechtstreeksche prijsfixeering voor een gedeelte wordt opgeheven, moet dit gemis aan vrijheid op andere wijze worden aangevuld. Dit beteekent, dat naast de markt een andere coördinator, die voldoende deskundig is om te kunnen beoordeelen of een bepaalde prijs

economisch wenschelijk en mogelijk is, moet worden aangebracht. Naargelang deze coördinator, die dan met de markt samen het evenwicht tusschen de afzonderlijke groepsbelangen moet bevorderen, meer deskundig is, zal het ook mogelijk zijn de individueele economische vrijheid meer in te perken.

De Administration heeft de behoefte aan een coördinator, een centraal leidende economische instantie, die de in iederen bedrijfstak ondernomen pogingen tot regeling of uitschakeling der concurrentie tot een logisch geheel samenvoegt, sterk gevoeld. Zij miste den steun van het bedrijfsleven, dat meende binnen iederen bedrijfstak zelfstandig en geheel naar eigen inzicht te kunnen regelen.¹⁾ En zij miste de concrete kennis en het inzicht in het planningvraagstuk om deze isoleering te verhinderen. Galloway wijst erop²⁾, dat onder de National Industrial Recovery Act alleen de basis van de pyramide was gelegd, dat echter de organisatie tot coördinatie der bij elkaar behorende industrieën in code-groepen en van deze in code-federaties voor iederen sector van het economisch leven geheel ontbrak. Het behoeft nauwelijks verwondering, dat dan ook de centrale leiding, de top van de pyramide, weinig kon uitrichten. Het verklaart ook, waarom de Administration huiverig was van ingrijpen in de vrije prijsvorming zoodanig, dat de prijsconcurrentie binnen een groot aantal bedrijfstakken geheel werd uitgeschakeld.

Ook hij, die meent, dat een zekere mate van prijsconcurrentie binnen iederen bedrijfstak gehandhaafd moet blijven, zal soms prijsfixeering moeten toestaan. Hij heeft dan echter meer steun aan het bestaande prijzenstelsel om vast te stellen, of de door hem gewenschte prijs economisch mogelijk is.

Zoo heeft de Administration zich op het standpunt gesteld, dat, wanneer de vrije prijsvorming in een bedrijfstak zou leiden tot een waardeering der arbeidsprestatie beneden het in de codes vastgestelde minimumarbeidsloon, de vaststelling van minimumprijzen voor dien bedrijfstak noodzakelijk is. Het is ook mogelijk, dat de waardeering der arbeidsprestatie geringer is als economisch mogelijk zou zijn. Een dergelijke toestand motiveert

¹⁾ Vergl. ook K. Pribram: Cartell Problems, p. p. 198, 207, 216 e.v.

²⁾ G. B. Galloway: Industrial planning under codes, p. 110.

eveneens een rechtstreeksch ingrijpen in de vrije prijsvorming, in dit geval op de arbeidsmarkt.

De vaststelling van minimumprijzen ¹⁾ werd eveneens toegestaan in eenige grondstoffenproduceerende industrieën, zooals de steenkool-, hout- en petroleumindustrie. De Administration meende hier onderscheid te moeten maken tusschen prijsconcurrentie, die het gevolg is van aangebrachte of aan te brengen technische verbeteringen in het bedrijf, waardoor de productiekosten inderdaad verminderen en de prijsconcurrentie, die uitsluitend het gevolg is van te groote productiecapaciteit. In het laatste geval dient de prijsvorming, indien zij aan de vrije concurrentie wordt overgelaten, noch het belang van den bedrijfstak, noch het consumentenbelang. Integendeel, voorbij een zeker punt ²⁾, leidt hier de prijsconcurrentie tengevolge van den druk der vaste kosten tot een ook voor den consument schadelijke verspilling. Het feit, dat de steenkool- en houtindustrie reeds vóór de depressie tengevolge van overtollige productiecapaciteit onrendabel waren, achtte de Administration een reden te meer om het vaststellen van minimumprijzen toe te laten.

Sommige codes bevatten de bepaling, dat de vaststelling van minimumprijzen geoorloofd is in geval van prijsknoeierij. Ook hier onderscheidde de Administration tusschen prijsverlaging, die het gevolg is van in het bedrijf aangebrachte verbeteringen en/of, die de uitbreiding van den afzet anticipeert, en de prijsverlaging, die het opzettelijke doel heeft een grooter deel van den bestaanden en op dat oogenblik niet-uitbreidbaren afzet tot zich te trekken. Hierdoor komt dan vooral de kleinere ondernemer, voor wien de variabele kosten wegens de geringere kapitaalintensiviteit in het algemeen een grooter deel van den kostprijs uitmaken, onder minder gunstige economische omstandigheden, in een moeilijke positie. ³⁾

¹⁾ In het algemeen mag de vaststelling van minimumprijzen worden gelijk gesteld met de eenvoudige prijsfixeering. Immers de minimumprijs wordt in werkelijkheid bijna steeds de maximumprijs. Bovendien is de vaststelling van minimumprijzen in het algemeen slechts uitvoerbaar bij uniforme artikelen, waar de kwaliteitsconcurrentie ontbreekt.

²⁾ Vergl. ook hetgeen in Par. 5 van dit hoofdstuk over de juiste wijze van berekening van den kostprijs wordt gezegd.

³⁾ Vergl. ook, J. M. Clark: Social control of business, p. 152, 153. Clark onderscheidt tusschen „cut-throat competition” en „predatory-competition”; de eerste is het gevolg van te groote productiecapaciteit; de tweede heeft vooral

In de industrie van consumptiemiddelen was het grootbedrijf voorstander van minimumprijns-regeling, het kleinbedrijf tegenstander. In het distributiebedrijf daarentegen valt het omgekeerde verschijnsel waar te nemen.

Het grootbedrijf in de consumptiemiddelenindustrie werkt in het algemeen met merkartikelen, die goed ingevoerd zijn, en die veelal aan hogere prijzen worden verkocht dan het minder bekende artikel van den kleineren ondernemer. Onder deze omstandigheden slaagt de laatste er slechts in om de aandacht van het publiek te trekken door aan lagere prijzen te verkoopen dan zijn concurrent, die het merkartikel voert. De kleine ondernemer moet, om vat op de markt te houden, in de gelegenheid zijn om prijsvariatiën tot stand te brengen, waardoor hij dan met het grootbedrijf, dat met vaste prijzen werkt, kan wedijveren. In sommige codes werd daarom aan het bezwaar van uniforme minimumprijzen tegemoet gekomen door aan het kleinbedrijf een minimumprijs voor te schrijven, die lager ligt dan de voor het grootbedrijf vastgestelde minimumprijs.

De in het distributiebedrijf door de kapitaalkrachtige grootondernemingen toegepaste „loss-leader” werd reeds vroeger beschreven. Om den kleinen en zelfstandigen winkelier te beschermen werd daarom een minimumprijns-grens voorgeschreven.

In ieder der bovengenoemde gevallen heeft de Administration een onderste prijsgrens vastgesteld, die de prijsconcurrentie op straffe van verkwisting der natuurlijke hulpbronnen, aantasting van den levensstandaard van den werknemer of van bedreiging van de bestaansmogelijkheid van den kleinen ondernemer, niet mag onderschrijden. Daarin stemt haar standpunt geheel overeen met dat van den Consumers' Advisory Board, die, aldus haar memorandum, den laagsten prijs wenschte, „which is consistent with conservation, with honest merchandising, with proper quality and with decent wages and working conditions”¹⁾.

Om, hetzij de werking van het prijzenstelsel te verbeteren,

ten doel de concurrenten uit te schakelen. In de praktijk van het economisch leven loopen beide concurrentievormen, vooral onder ongunstige economische omstandigheden, bijna onmerkbaar ineen.

¹⁾ Memorandum from the Consumers' Advisory Board to the National Industrial Recovery Board, Jan. 1935.

hetzij een bepaald prijsresultaat te veroorzaken, is niet steeds de rechtstreeksche prijsvaststelling noodig.

Ook door beïnvloeding van de factoren, die een bepaald prijsresultaat te voorschijn hebben geroepen, kan de gewenschte prijsverandering worden aangebracht. En dit onrechtstreeksch ingrijpen in de vrije prijsvorming zal soms effectiever zijn dan de algeheele uitschakeling der prijsconcurrentie. In het algemeen is in bedrijfstakken, waar inderdaad van overtollige productiecapaciteit sprake is, de productieregeling, al dan niet gecombineerd met een minimumprijs-regeling, te prefereeren boven de eenvoudige vaststelling van prijzen. De laatste immers neemt de oorzaak der prijsonevenheid niet weg.

De ervaring heeft voldoende de ondoelmatigheid der prijsregeling aangetoond, indien zij niet wordt gevolgd door maatregelen, die vraag en aanbod in overeenstemming brengen met den vastgestelden prijs. Indien de gefixeerde prijs niet de werkelijke vraag- en aanbodverhoudingen in een bedrijfstak weergeeft, zal de neiging om den minimumprijs te ontduiken en den afzet te vergrooten sterker zijn dan het verlangen om den minimumprijs te steunen.

Regeling der productie in bedrijfstakken, waar, tengevolge van den druk der vaste kosten, het aanbod bij een dalende prijsstendenz niet voldoende op de prijsvorming reageert, leidt tot de normalisatie der concurrentieverhoudingen. Zooals te geringe productiecapaciteit en/of te geringe productie, en de vrees voor schaarschte de concurrentie tusschen de koopers onnoodig opvoert, zoo heeft overtollige productiecapaciteit tot gevolg, dat de concurrentie tusschen de verkoopers uiterst scherpe vormen aanneemt. In het laatste geval zal immers iedere verkooper trachten om door prijsverlaging een meer dan evenredig deel van de in totaal onvoldoende vraag tot zich te trekken, terwijl toch de vraag in haar geheel daardoor niet zal worden gestimuleerd.

Men zou moeilijk kunnen beweren, dat het streven naar een redelijk evenwicht tusschen het productievermogen en de afzetmogelijkheid in strijd is met het wezen der concurrentie. Integendeel de concurrentie veronderstelt, dat beide partijen op de markt elkaar in evenwicht houden. Dit evenwicht ontbreekt

echter in een bedrijfstak, waar de overvloedige capaciteit de markt constant drukt, ten eenenmale. De vernauwing der marge tusschen de productiecapaciteit en het opnemingsvermogen van de markt moet nu dezen druk wegnemen en de onderhandelingspositie van den verkooper verbeteren, zoodanig, dat een prijs tot stand komt, die voor beide partijen, rekening houdend met de economische omstandigheden op dat oogenblik, fair kan worden geacht.¹⁾

De productieregeling behoeft allermintst tot resultaat te hebben, dat daardoor het particulier initiatief en het streven naar verbetering ophouden werkzaam te zijn. De prikkel om zoo goed en zoo goedkoop mogelijk te produceeren en om de efficiency van het bedrijf te verhoogen, behoudt hier dezelfde kracht als in een bedrijfstak, waar de toestand der industrie geen regeling der productie noodzakelijk maakt. Evenmin behoeft de regeling der productie tot handhaving van den status quo te leiden. Men kan immers bij de vaststelling der quota rekening houden met het verschil in efficiency tusschen de ondernemingen in een bedrijfstak en de quota baseeren op de werkelijke productie der voorgaande jaren. Overigens verdient bij de bepaling der quota de vaststelling van relatieve cijfers, percentages, eventueel vergezeld van een boete-systeem, de voorkeur boven de vaststelling van absolute cijfers, productie- of geldhoeveelheden. Immers daardoor wordt, voor zoover de markt het toelaat, een zekere elasticiteit in de in totaal te produceeren hoeveelheid gehandhaafd en blijft ook de concurrentieprikkel tot kostprijsverlaging en daardoor tot afzetvermeerdering voldoende aanwezig. Het spreekt vanzelf, dat de mogelijkheid van wijziging der quota, indien de productieverhoudingen na verloop van eenigen tijd zijn veranderd, moet worden open gelaten. Dit is noodig om verstarring te voorkomen.

De Administration heeft alleen in eenige grondstoffenproducerende industrieën en verder in eenige bedrijfstakken, die tengevolge van overvloedige productiecapaciteit reeds voor de depressie onrendabel waren, de z.g. „sick industries”²⁾, de regeling der productie toegestaan. Regeling der productie in be-

¹⁾ Vergl. par. 5 van dit hoofdstuk over de juiste wijze van kostprijsberekening.

²⁾ O.a. de textielindustrie.

drijfstakingen, wier productievermogen onder normale omstandigheden voor een zeer groot deel ingeschakeld kan zijn, heeft zij verworpen.

Ook de regeling der productiecapaciteit werd slechts toelaatbaar geacht in eenige grondstoffenproduceerende industrieën of daar, waar de invoering van een nieuw procédé of productiemethode den bedrijfstak geheel kan ontwrichten, en/of de toevoeging van nieuwe bedrijven door haar grooten omvang steeds belangrijke gevolgen heeft voor den bedrijfstak.¹⁾

De Administration heeft bijzondere aandacht besteed aan de voorwaarden en omstandigheden, die van invloed zijn op de concurrentie en op de prijsvorming, om daardoor de betere functioneering van het prijzenstelsel, dat immers als orientatiemiddel dienst doet en voor een groot deel het handelen van den ondernemer bepaalt, te bevorderen.²⁾ Zulk ingrijpen in de vrije concurrentie beteekent dan vooral, dat de Administration de hulpmiddelen, die de concurrentie om tot betrouwbare prijzen te komen, behoeft, zoo perfect mogelijk wil doen zijn, en met name de markt aan de voorwaarden moet voldoen, die voor een goede werking van het prijzenstelsel noodzakelijk zijn.

Ik noemde daartoe in het eerste hoofdstuk, voldoende kennis, inzicht en aanpassingsmogelijkheid der marktpartijen, voldoende kennis der kostprijsfactoren, juiste berekening van den kostprijs en voor zoover wenschelijk gelijkmaking der ruilvoorwaarden en marktobjecten. Dit beteekent verder, dat de bedrijfsgeenooten moeten samenwerken om de markttechniek te verbeteren en dat, voor zoover voor hen de markt niet voldoende orientatiemiddel kan zijn, zij elkaar moeten voorlichten en terzijde staan om aldus de markt in haar tekortkomingen aan te vullen.

Deze vorm van ingrijpen in de vrije concurrentie, die dus niet bedoelt volledige uitschakeling der prijsconcurrentie noch ook handhaving der vrije prijsvorming, vindt bespreking in de slotparagraaf van dit hoofdstuk.

¹⁾ Dit laatste is bijv. het geval in de staalindustrie, waar uitbreiding of vernieuwing vrijwel steeds op groote schaal geschiedt.

²⁾ Vergl. H. A. Kaag: Het prijzenstelsel als instrument van welvaartsbeleid, Diesrede 1934, p. 2 e.v.

Par. 5: Over het verband tusschen het concurrentievraagstuk en bepaalde onder de wet toegepaste vormen van concurrentieregeling.

De volgende vormen van concurrentieregeling werden onder de wet veelvuldig toegepast ¹⁾, t.w.:

- A. Maatregelen, die de verbetering en het uniformeren der kostprijscalculatie beoogen.
- B. Het open-prijs-plan.
- C. Maatregelen tot bescherming van den verbruiker van het finale product.

De verbetering en het uniformeren der kostprijscalculatie.

Ofschoon de waardeleer der Oostenrijkers ons heeft geleerd, dat de waarde der productiemiddelen wordt bepaald door de waarde van het eindproduct, beteekent dit allerminst, dat daardoor beïnvloeding der waardebepaling van het product op de markt van den kant van den kostprijs is uitgesloten. Deze schijnbare tegenstrijdigheid is aldus verklaarbaar, dat naar de Oostenrijksche theorie, de waarde van het laatste nog begeerde goed de maat aangeeft voor de waardebepaling van alle ook voor de productie van de meer begeerde goederen benoodigde productiemiddelen. In de hoogere combinaties heeft de waarde van het productiemiddel dus het karakter van kostprijs, die via de ruilschattingen van de aanbieders mede bepalend is voor de totstandkoming van den marktprijs.

De beteekenis van een zoo juist en volledig mogelijke wijze van kostprijsberekening voor de prijsvorming op de markt is, zooals Limperg ²⁾ aanvoert, vooral daarin gelegen, dat zij als grondslag dient voor de prijschatting van den kant van den verkooper en aldus haar invloed uitoefent op de prijsvorming van het product. Hieruit volgt dus reeds, dat, naarmate iedere onderneming, die haar product op de markt aanbiedt, over een meer nauwkeurige kostprijsberekening beschikt, de betrouwbaarheid

¹⁾ Vergl. Hoofdstuk IV, par. 3.

²⁾ Bedrijfseconomische Studien, 1932, Th. Limperg Jr.: Eenige beschouwingen over kostprijs en prijsvorming als bedrijfshuishoudkundig probleem, p. 196, 204. Vergl. ook, F. Schmidt: Kalkulation und Preispolitik, Berlin 1930, p. 13.

der prijsschatting van den kant van het aanbod zal worden verhoogd, hetgeen de juiste prijsbepaling zal bevorderen.

Veel prijsconcurrentie en ook prijsbederf vinden hun oorsprong in onvoldoende kennis van den eigen kostprijs, hetzij tengevolge van het gebrek aan voldoende gegevens, hetzij als gevolg van het gemis aan een behoorlijk systeem om deze gegevens te verwerken. De concurrentie, die daaruit ontstaat, is een blinde en onregelmatige concurrentie. De ondernemer, die een betrouwbaren kostprijs als compas mist — en dit schijnt vooral in de uit kleinere ondernemingen samengestelde bedrijfstakken het geval te zijn — weet niet, welk standpunt hij op de markt moet innemen. Hij kan geen consequente en systematische marktpolitiek voeren, hij heeft weinig weerstandsvermogen ingeval van een dalende tendenz in de markt, en doordat hij eenigszins stuurloos is, kan hij ook niet bijdragen tot de vorming van een objectief marktoordeel.

Terwijl de onjuiste kostprijsberekening bij een gunstig verschil tusschen den kostprijs en den marktprijs automatisch door de concurrentie wordt gecorrigeerd, werkt de onjuiste kostprijsberekening bij een dalende tendenz in de markt deze daling in de hand. Immers zoodra eenige ondernemers op grond van hun onjuiste calculatie tot verlaging van hun aanbiedingsprijs besluiten, zijn de anderen gedwongen te volgen. Hier heeft dan de onjuiste calculatie een cumulatieve werking. Daarom is de beteekenis van een juiste wijze van kostprijsberekening vooral gelegen in het vaststellen van een onderste prijsgrens als basis voor den aanbiedingsprijs.¹⁾

De vaststelling van een onderste prijsgrens op basis van het kostprijsprincipe biedt bijzondere moeilijkheden. Deze moeilijkheden houden verband met het feit, dat vrijwel alle elementen, die den kostprijs samenstellen, aan waardeverandering onderhevig zijn, en de waarde van het productiemiddel op het tijdstip van aankoop of verbruik niet gelijk behoeft te zijn aan haar waarde op het oogenblik, dat het daarmee gefabriceerde artikel wordt verkocht. Er bestaat geen eenzijdige relatie tusschen kosten-uitgaven en marktprijs, het verband is functioneel en de prijs

¹⁾ Vergl. ook: F. Schmidt: Kalkulation und Preispolitik, p. 56 e.v.

op de markt is het resultaat van nog andere factoren dan die den kostprijs bepalen.

Hoe moet nu deze tusschentijdsche waardeverandering, die voor de normale efficiënte en behoorlijk geleide onderneming voor een belangrijk deel bepaalt, of op het gefabriceerde artikel zal worden verdiend of verloren, in de kostprijsberekening worden verwerkt? Hoe moet met name de waardeering der vaste activa bij dalende conjunctuur geschieden?

Het is een goed koopmansgebruik om bij de waardeering der vlotte productiemiddelen op een bepaald oogenblik rekening te houden met den prijs, die op dat oogenblik bij inkoop zou moeten worden besteed, en om eventueele uit zulke waardeering voortkomende verliezen door de vorming van een ijzeren voorraad of een conjunctuurreserve op te vangen. De ondernemer houdt daardoor zijn greep op de markt en hij is, althans wat betreft de variabele kosten, up to date met de werkelijke vraag- en aanbodverhoudingen.

Dit vooropgesteld is het logisch om ook bij de waardeering der vaste productiemiddelen rekening te houden met deze werkelijke vraag- en aanbodverhoudingen, en ingeval van dalende conjunctuur en bij het vaststellen van de onderste prijsgrens, niet achteruit te zien.¹⁾ Dit beteekent dan, dat ook de vaste activa gewaardeerd moeten worden naar hunne momenteele vervangingswaarde en dat, voor de berekening der vaste kosten per eenheidproduct, alleen de vervangingswaarde van het gebruikte productievermogen door het aantal daarmede geproduceerde eenheden mag worden gedeeld.

Door de onderste prijsgrens aldus vast te stellen, heeft de ondernemer, vooropgesteld weer, dat zijn bedrijf normaal efficiënt is, een tamelijk goed houvast voor zijn aanbiedingsprijs op de markt. Hij mag dan veilig aannemen, dat de onderschrijding van deze prijsgrens geen vergroting van den totalen afzet tengevolge heeft, doch hoogstens verschuiving binnen het totaal, welke verschuiving dan echter unfair zou zijn tegenover zijn in dezelfde positie verkeerende concurrenten.²⁾ Deze aanbiedings-

¹⁾ Vergl., N. J. Polak: Onzuivere kostprijsberekening als duurtefactor, in *Bedrijfseconomische Studiën* 1932.

²⁾ Alleen in een bedrijfstak, waar van permanente overcapaciteit sprake is, is er reden om de productie in de meest efficiënte bedrijven te concentreren en de andere stil te leggen. Deze concentratie moet dan echter bij overeenkomst tot stand komen en niet op de vrije markt worden uitgevochten.

prijs is dan ook de actueele weergave van vraag en aanbod op dat oogenblik, zooals de vrije concurrentie dat van den prijs verwacht, echter niet tot stand brengt. Immers door aldus den aanbiedingsprijs te berekenen, worden de vaste activa in het marktverband teruggebracht, en blijft een zekere mate van prijselasticiteit, die bij dalende conjunctuur zoo noodig is om een prijsdoorbraak te voorkomen, behouden. Het behoeft geen betoog, dat de ondernemer zich ook hier door het vormen van reserves en het voeren van een conservatieve finantieele politiek tegen waardedaling der vaste activa moet verzekeren.

Men kan op basis van het kostprijsprincipe een uniforme onderste prijsgrens voor een geheel bedrijfstak vaststellen of, zooals in sommige codes onder de Administration geschiedde, iedere onderneming haar eigen onderste prijsgrens laten bepalen en daaraan het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs verbinden.¹⁾

De eerste vorm biedt in bedrijfstakken, waar de efficiency der bedrijven en de mate van kapitaalintensiviteit belangrijk verschillen, bijzondere moeilijkheden. Het is noodzakelijk dan van een representatieve onderneming, op grond waarvan de normale of gemiddelde kosten van den bedrijfstak worden vastgesteld, uit te gaan, hetgeen belangrijke productieverhuizingen van de meer efficiente naar de minder efficiente bedrijven kan veroorzaken.

Dit bezwaar geldt niet bij het verbod tot verkoop onder eigen kostprijs. Hier wordt rekening gehouden met het verschil in efficiency en blijft, vooral wanneer de clause „except to meet competition” wordt toegevoegd²⁾, een belangrijke mate van prijsconcurrentie mogelijk.

Wanneer in een bedrijfstak eenige ondernemers zich op de productie van één speciaal artikel toeleggen, andere daarentegen diverse artikelen fabriceren, is het zeer moeilijk om voor ieder afzonderlijk geval vast te stellen, welk deel der algemeene kosten op ieder product valt. Waar vooraf niet kan worden vastgesteld, hoe de afzet en dus ook de vaste kosten per eenheidproduct op een prijsverlaging zullen reageeren, kan men den ondernemer

¹⁾ Vergl., Hoofdstuk IV, par. 3.

²⁾ Idem.

op voorhand moeilijk van prijsbederf beschuldigen. De eerste moeilijkheid demonstreert het belang van een zoo volledig en gedetailleerd mogelijke kostprijscalculatie. De tweede moeilijkheid kan worden overwonnen door een zorgvuldige marktanalyse, welke marktanalyse, wanneer zij gezamenlijk wordt ondernomen, belangrijk aan waarde zal winnen.

Terwijl de Administration van de 408 ingediende kostprijsformules, die als grondslag moesten dienen voor het vaststellen van een onderste prijsgrens, slechts 39 formules heeft goedgekeurd — de andere werden geweigerd, omdat zij den kostprijs te hoog of te willekeurig vaststelden ¹⁾ — heeft zij de verbetering en uniformering der methoden van kostprijsberekening zeer aangemoedigd. Dit moge blijken uit hetgeen zij hierover in het desbetreffende Memorandum zegt.

„The Code Authority”, aldus Memorandum No. 228, „shall cause to be formulated methods of cost finding and accounting capable of use by all members of the industry and shall submit such methods to the Administration for review. If approved by the Administration, full information concerning such methods shall be made available to all members of the industry. Thereafter each member of the industry shall utilise such method the extent found practicable”.

Eerst de uniformering der methode van kostprijsberekening, gecombineerd met de verplichte uitwisseling van gegevens omtrent den kostprijs, maakt de doelmatige vergelijking van kostprijzen over een bedrijfstak mogelijk. De ondernemer kan zijn op basis van de uniforme methode berekenen kostprijs en zijn samenstellende elementen vergelijken met den volgens dezelfde methode berekenen kostprijs van zijn concurrenten en daaruit opmaken, of en waarin hij te duur produceert. Hij kan door deze vergelijking de oorzaak van zijn te hoogen kostprijs opsporen en daarin verbetering aanbrengen.

Het is mogelijk, dat daardoor meer uniformiteit in de aanbiedingsprijzen op de markt ontstaat, welke uniformiteit, aanzien zij het gevolg is van grootere kostprijsuniformiteit, niet

¹⁾ Bijv. door meer vaste kosten per eenheidproduct in den kostprijs te verwerken dan met het oog op de bestaande bedrijfsbezetting gerechtvaardigd was.

als prijsovereenkomst mag worden beschouwd. Immers iedere ondernemer blijft volkomen vrij die conclusies uit de kostprijs-vergelijking te trekken, die hij zelf nuttig acht. De kostprijs-vergelijking tenslotte weerhoudt den ondernemer om op eigen initiatief tot een door de verhoudingen in den bedrijfstak niet gemotiveerde prijsverlaging over te gaan, en zij is hem daarom bij de bepaling van zijn prijspolitiek een waardevolle leidraad.

De samenwerking tusschen de bedrijfsgenooten in den vorm van uitwisseling der kostprijsgegevens heeft veel overeenkomst met het open-prijs-plan, dat de uitwisseling van prijsgegevens ten doel heeft.

Het open-prijs-plan.

De studie van het open-prijs-plan is voor het concurrentie-vraagstuk om twee redenen belangrijk :

1. De open-prijs-regeling werd door de Administration zeer aangemoedigd en zij is de meest toegepaste vorm van regeling der concurrentie onder de wet.
2. De open-prijs-regeling, doordat zij onnoodige en ongewenschte prijsvariatiën en prijsschommelingen elimineert, bevordert de prijsuniformiteit en prijsstabiliteit op de markt en daardoor de stabiliteit in het economisch leven in het algemeen. Anderzijds vermijdt zij de mogelijkheid van prijsverstarring, die van uitschakeling der prijsconcurrentie het gevolg kan zijn. De open-prijs-regeling is een vorm van concurrentieregeling, die eenerzijds den ondernemer voldoende vrijheid laat om zijn persoonlijk initiatief te ontplooien, hem anderzijds door de verplichte uitwisseling van gegevens tot samenwerking in het belang van den bedrijfstak dwingt. Daardoor is zij een interessante mengvorm van vrijheid en gebondenheid in het economisch leven.

In zijn „Wealth of Nations” heeft Adam Smith de gedachte gelanceerd, dat, wanneer ondernemers uit een bedrijfstak, al is het dan voor genoeg, bij elkaar komen, zij steeds zullen trachten tot prijsafpraak te geraken.¹⁾ Deze gedachte vormt den achtergrond van het proces, dat in 1911 naar aanleiding van de z.g.

¹⁾ Adam Smith: „People of the same trade seldom meet together even for merriment and diversion but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices.” (Vergl. A. R. Burns: The decline of competition, p. 43).

„Gary dinners” in de staalindustrie tegen de U.S. Steel Corporation werd aanhangig gemaakt, en waarbij dit concern van overtreding der Sherman Act werd beschuldigd.

De crisis van 1907 had de staalindustrieelen ertoe gebracht op gezette tijden bij elkander te komen, om, zooals het heette, „to talk over the situation in the industry”.¹⁾ Waar de Sherman Act het aangaan van prijsvereenkomsten verbood, meenden deze ondernemers in het gezamenlijk overleggen van den toestand in den bedrijfstak, gevolgd door z.g. „declarations of purpose”, een middel te hebben gevonden om, zonder de wet formeel te overtreden, tot samenwerking te geraken en den toestand der industrie te verbeteren. Deze „declarations of purpose” waren dan bedoeld als gentlemen agreements, waarbij ieder der deelnemers, zoolang hij niet een nieuwe verklaring gaf, zich verbond zijn prijsdeclaratie na te komen. Het behoeft geen betoog, dat deze declaraties in feite gelijk gesteld moeten worden met prijsafspraken, reden, waarom de rechter de voortzetting der „Gary dinners” verbood.

Het open-prijs-plan is het product van een advocaat uit Chicago,²⁾ die het plan in 1911 in de ijzer- en staalindustrie en in 1912 in de houtindustrie introduceerde. Zijn geschiedenis houdt nauw verband met de enge interpretatie der Sherman Act in het begin der 20ste eeuw ten aanzien van prijsvereenkomsten in de industrie en met de gedurende deze periode ondernomen pogingen, om met in achtneming van de bepalingen der wet, tot een zekere matiging der concurrentie te geraken.³⁾

De „Gary dinners” hebben Eddy op het idee van het open-prijs-plan gebracht. Voorstander als hij was van een verstandige en overlegde concurrentie, zag hij in de uitwisseling van gegevens over prijzen, productie en van andere data een belangrijk middel om het concurrentiepeil te verhoogen en de concurrentietechniek te verbeteren. Waar nu echter de rechter het bespreken van toekomstige prijsnoteeringen had verboden, stelde hij zijn plan aldus op, dat alleen de gegevens over gepasseerde transacties zouden worden uitgewisseld.

¹⁾ L. S. Lyon en V. Abrahamson: The economics of the open price system, Washington 1936, p. 12.

²⁾ A. J. Eddy: The new competition, New York, 1912.

³⁾ Vergl. Hoofdstuk III.

Het plan Eddy voorzag in een centrale instantie, waar de gegevens over ieders prijzen, productie en/of leverings- en betalingsvoorwaarden werden gecollecteerd en vanwaar zij, in verzamelde vorm, opnieuw over de leden van den bedrijfstak werden gedistribueerd. Het plan was uitsluitend bedoeld ten voordeele van den verkooper en de gegevens werden niet aan de afnemers doorgezonden. Het plan Eddy werd spoedig door bestaande of daartoe opgerichte Trade Associations overgenomen en deze ontvingen daarop den naam van Open-price Associations. De open-prijs-concurrentie werd aangeduid als „cooperative competition” of ook wel „open door competition”.

Met uitzondering van de jaren 1914 tot en met 1918, toen de overheid de beschikking over uitgebreid statistisch materiaal behoefde om het bedrijfsleven op den oorlogstoestand in te stellen, hebben de Open-price Associations een wettelijk twijfelachtig bestaan geleid.

In het American Column and Lumberproces ¹⁾ verklaarde het Hoogste Gerechtshof de handelingen der Hardwood Lumber Manufacturers Association in „restraint of trade” op grond van het feit, dat de uitwisseling van gegevens over prijzen en productie had geleid tot handhaving der prijzen en beperking der productie, op grond van het feit ook, dat de Manager der Association op grond van de hem verstrekte gegevens had geadviseerd tot inkrimping der productie en verhooging der prijzen. Verder oordeelde de rechter, dat ware concurrentie onverenigbaar was met zeer gedetailleerde dagelijksche, wekelijksche en ook maandelijksche berichtgeving over eigen zaken door ieder der bedrijfsgenooten aan de concurrenten. Deze beslissing en soortgelijke uitspraken in andere gevallen leidden in juridische kringen tot de meening, dat zelfs de enkele verzameling en de uitwisseling van gegevens over prijzen en productie strijdig was met de „in restraint of trade” bepalingen der Sherman Act.

In 1925 in het Maple Flooring Association proces ²⁾ besliste de rechter, dat de verzameling en distributie van gegevens over prijzen en productie veroorloofd is, mits deze niet leidt tot de

¹⁾ National Industrial Recovery Board: Trade Associations, their economic significance and legal status, pp. 190, 191.

²⁾ National Industrial Recovery Board: Trade Associations, their economic significance and legal status, p. 115, 125.

uniforme interpretatie van zulke gegevens en/of tot het voeren van een uniforme gedragslijn. Ook deze laatste uitspraak heeft de Open-price Association-beweging niet kunnen stimuleeren. Het rapport der Federal Trade Commission over 1929 maakt melding van slechts 32 actieve Open-price Associations. Als reden voor dit geringe aantal wordt opgegeven, dat de beperkende bepalingen, waaraan de Open-price Associations in het gebruik der gegevens waren onderworpen, haar voor een groot aantal ondernemers veel van haar aantrekkelijkheid had doen inboeten.

In tweeërlei opzicht wijkt het open-prijs-plan onder de National Industrial Recovery Act af van het plan Eddy:

1. Het N.I.R.A. open-prijs-plan laat in tegenstelling met het plan Eddy toe, dat de bedrijfsgeenooten elkaar ook over hun actueele verkoopprijzen en/of toekomstige prijzen inlichten en niet enkel over gedane transacties.¹⁾ Hiertoe werd in sommige codes in het open-prijs-plan een tijdsbepaling aangebracht, waardoor de aangekondigde prijzen eerst na een bepaald aantal dagen effectief werden.
2. Het N.I.R.A. plan schrijft voor, dat de door de Code-Authority verzamelde gegevens ook aan de afnemers, die zulks wenschen, worden doorgezonden. En soms ook werden over de identiteit van den koper en verkooper inlichtingen verstrekt.

De open-prijs-regeling, die voorziet in de uitwisseling van actueele en/of toekomstige verkoopprijzen, zal meer effect sorteerden dan waar dit niet het geval is. Ter bepaling van zijn prijs-politiek en van zijn standpunt op de markt is het voor den ondernemer uiteraard belangrijker om te weten, welke prijzen zijn concurrent op het oogenblik, dat hij zelf in de markt komt, noteert of zal noteeren dan wat zijn concurrenten in het verleden hebben gedaan. Het verleden biedt in deze en dit met name in bedrijfstakken, waar veelvuldig en snel veranderingen optreden, onvoldoende houvast. Deze effectiviteit van het open-prijs-plan zal bovendien nog worden verhoogd, wanneer, zooals dit bij de open-prijs-regeling met tijdsbepaling geschiedt, de aangekondigde prijzen eerst na een zeker aantal dagen ingaan,

¹⁾ De gegevens over prijzen waren dan meestal aangevuld met andere data, voor zoover deze noodzakelijk zijn om een juiste prijsvergelijking te treffen.

waardoor dan ieder de gelegenheid heeft voordien en alvorens op de markt op te treden, zijn eigen prijs te herzien.

In haar Memorandum van Juni 1934 heeft de Administration echter bepaald, dat de tijdsbepaling slechts zou worden toegestaan, voor zoover dit noodzakelijk bleek voor de efficiente werking der open-prijs-regeling en om prijsdiscriminatie te voorkomen.¹⁾ In beginsel zouden de bij de centrale instantie ingediende prijzen — dit om prijsafpraak te beletten en om het onmiddellijk reageeren van den ondernemer op veranderingen in de marktsituatie mogelijk te maken — onmiddellijk na ontvangst ingaan en onmiddellijk na ontvangst ook, telegrafisch, aan alle betrokkenen worden doorgegeven.²⁾ Om te verhinderen, dat de verkooper, vóór dat zijn ingediende prijzen aan alle afnemers bekend waren, een nieuwe prijsverklaring zou indienen, waardoor prijsdiscriminatie mogelijk zou worden, werd bepaald, dat een ingediende prijs niet binnen 48 uur door een hogere prijsverklaring mocht worden achterhaald.

Wanneer het open-prijs-plan ten doel heeft om door vermeerdering der marktkennis de juiste prijsbepaling te bevorderen, is het duidelijk, dat ook de kooper in het open-prijs-plan moet worden opgenomen. Dit is allereerst noodig om prijsdiscriminatie te voorkomen, terwijl, wanneer de kennis der partijen aan beide zijden van de markt even groot is, daardoor een beter evenwicht wordt verkregen, hetgeen eveneens bevorderlijk is voor de juiste prijsbepaling.

Wanneer bovendien, tegelijk met de distributie der prijsdata, inlichtingen over de identiteit van den verkooper worden verstrekt, zooals dit in de bedrijfstakken, die merkartikelen en niet-gestandardiseerde producten fabriceeren, geschiedde, zal dit de prijsvergelijking voor beide partijen vergemakkelijken. De enkele prijsvergelijking is in al die gevallen, dat het product niet volkomen homogeen is, onvoldoende.

Het open-prijs-plan is dus bevorderlijk voor de prijsuniformiteit op de markt, omdat het de kennis der marktpartijen van elkanders prijzen en van den totalen stand van vraag en aanbod

¹⁾ Vergl. N.R.A. Memorandum No. 228. Een tijdsbepaling bleek bijv. noodzakelijk in geografisch sterk verspreide bedrijfstakken.

²⁾ Voor de techniek van het open-prijs-plan verwijs ik naar: L. S. Lyon en V. Abrahamson: *The economics of the open price system*. Zie ook Hoofdstuk IV, par. 3.

verhoogt. Het open-prijs-plan bevordert verder deze prijs-uniformiteit, omdat dit het toestaan van geheime en onderhand-sche prijsconcessies en het voeren van een discrimineerende prijs-politiek belet.

Wanneer de bedrijfsgenooten steeds up to date zijn ingelicht over elkanders prijzen, kunnen zij ook snel reageeren, indien dit noodzakelijk is. Deze mogelijkheid om snel te reageeren zal de aantrekkelijkheid van „price raids” sterk verminderen. Immers zulke „price raids” hebben alleen waarde, wanneer de concurrenten tengevolge van onvoldoende kennis of anderszins achterblijven en degene, die de „price raid” toepast, althans voor een korte periode zijn afzet ten koste van de concurrenten kan verhoogen. De ondernemer, die er zich van bewust is, dat de concurrenten hem onmiddellijk zullen volgen, indien hij uit den band springt, zal niet spoedig tot prijsverlaging overgaan, wanneer deze niet door de marktverhoudingen of door bijzondere omstandigheden in zijn bedrijf wordt gemotiveerd.

Wanneer de open-prijs-regeling prijsbederf voorkomt en die prijsfluctuaties, die niet het gevolg zijn van veranderingen in de verhouding van vraag en aanbod en/of veranderingen in de productietechniek, elimineert, zal zij daardoor de prijsstabiliteit bevorderen. En wanneer het open-prijs-plan den ondernemer assisteert om een rationeele prijs- en productiepolitiek te voeren, kunnen daardoor een groot aantal fouten, die het gevolg zijn van gebrek aan kennis en marktinzicht en die telkens opnieuw moeten worden gecorrigeerd, worden vermeden.

In vele bedrijfstakken is thans van een markt in den zin van een plaats, waar vraag en aanbod elkaar centraal ontmoeten en centraal kunnen worden overzien, nauwelijks meer sprake. Een groot aantal markten lijdt daardoor aan onoverzichtelijkheid, die het den ondernemer uiterst moeilijk maakt om zijn standpunt te bepalen. Indien dit gemis aan onoverzichtelijkheid door de open-prijs-regeling voor een deel kan worden opgeheven, is zij een op het marktstelsel zeer welkome aanvulling. „It is the consensus of opinion of economists and of many of the most important agencies of government” — aldus citeert F. de Vries ¹⁾—

¹⁾ F. de Vries: Eenige opmerkingen over de wettelijke regeling der ondernemingscombinaties, 1928, p. 22.

„that the public interest is served by the gathering and dissemination in the widest possible manner of information with respect to the production and distribution, cost and prices in actual sales of market commodities, because the making available of such information tends to stabilize trade and industry, to produce fairer price levels and to avoid the waste which inevitably attends the unintelligent conduct of economic enterprise”.

Het open-prijs-plan bevat zoowel elementen van vrijheid als van gebondenheid.

Inderdaad behoudt de ondernemer groote vrijheid om naar eigen inzicht te handelen. Vanwege de onmiddellijke consequenties, ook voor zijn eigen bedrijf, heeft het echter weinig zin meer voor hem om een voor den bedrijfstak in zijn geheel schadelijke handeling te verrichten. Hij zal dus niet spoedig de verhoudingen in een bedrijfstak ongemotiveerd verstoren.

De open-prijs-concurrentie demonstreert typisch, dat het doel der concurrentie niet is gelegen in de bestrijding of zelfs de vernietiging van elkander, doch integendeel, dat de bedrijfs-genooten elkaar door de uitwisseling van gegevens moeten bijstaan in de bepaling van wat is onder de gegeven omstandigheden, de meest economische productie en de juiste prijs. Dit kenmerk van samenwerking geeft aan de open-prijs-concurrentie een sympathiek karakter.

Maatregelen, die den consument van het finale product beschermen.

De Administration, daartoe aangespoord door den Consumers' Advisory Board, heeft bijzondere aandacht besteed aan de bescherming van den consument van het finale product. Daarbij heeft zij vooral het opstellen van regels, die den consument tegen misleiding behoeden, en hem in de gelegenheid stellen de kwaliteit der aangeboden waar op de juiste waarde te schatten en deze met den prijs te vergelijken, aangemoedigd.

Misleiding van den consument geschiedt nu veelal door onware reclame, ondeugdelijke kwaliteitsaanduiding, misleidende verpakking en door aan den koop van een bepaald product bepaalde voordeelen te verbinden, die het goed voor den verbruiker aantrekkelijker maken dan het in werkelijkheid is. Zulke mislei-

ding brengt den consument, die toch reeds wordt genoemd „the perplexed little fellow across the counter”, nog meer op een dwaalspoor.¹⁾

Wat de reclame betreft, moet worden opgemerkt, dat zij slechts dan maatschappelijk productief kan worden genoemd, wanneer zij de besteding van het inkomen zóó richt, dat daaruit de grootst mogelijke behoeftenbevrediging ontstaat. Anders is zij beslist unfair tegenover den consument, die door de veelsoortigheid van keuze toch reeds groote moeite heeft om zijn beperkt inkomen zoo economisch mogelijk te besteden. Verstoort de reclame de algemeen als juist aanvaarde rangorde in de behoeftenbevrediging, zoo moet zij als unfair tegenover den consument en als maatschappelijk improductief worden beschouwd.

Van de misleidende kwaliteitsaanduiding mag hetzelfde gezegd worden. Ook zij verhindert den koper, doordat zij hem over de aangeboden kwaliteit verkeerd inlicht, zijn inkomen zoo economisch mogelijk te besteden. Aan de kwaliteitsaanduiding mag derhalve de eisch worden gesteld, dat zij den koper dusdanig inlicht, dat hij economisch selectief te werk kan gaan en weet, wat hij koopt. Ware reclame en juiste kwaliteitsaanduiding beschermen den consument tegen bedrog en den eerlijken zakenman tegen unfaire concurrentie. En zij schakelen de irreele concurrentie, die een objectieve prijsvergelijking niet kan doorstaan, uit.

De regeling en de uniformeering der handelsgebruiken, in het bijzonder, waar deze de relatie tusschen den consument en den winkelier betreffen, heeft naast voordeelen ook eenige bezwaren. Voor zoover zulke regelingen den koper een beter inzicht verschaffen in hetgeen hij doet en wanneer zij bepaalde misbruiken, die den koper moeten lokken en hem van de wijs brengen, uitroeien, hebben zij allen bestaansgrond. Men mag bij de regeling der handelsgebruiken echter niet uit het oog verliezen, dat bepaalde gebruiken voor den winkelier een hulpmiddel zijn om prijsvariaties tot stand te brengen, en veranderingen in de vraag- en aanbodverhoudingen te registreeren.

Vele bedrijven, die merkartikelen fabriceeren en aan vaste en uniforme prijzen verkoopen, hebben allermint behoefte om hun

¹⁾ Vergl., The Annals, Mei 1934, R. S. Lynd: The Consumer becomes a problem.

prijsstructuur, die zij zorgvuldig hebben opgebouwd en waaraan de consument gewend is geraakt, bij iedere opgetreden verandering, hetzij van den kant van de vraag, hetzij van den kant van het aanbod, te wijzigen. De fabrikant wil hier liever eens afwachten of de veranderingen in vraag en aanbod wel permanent zijn en of hij inderdaad genoodzaakt zal zijn om zijn prijsstructuur te herzien. En zolang hij van deze noodzaak niet overtuigd is, zal hij den winkelier verplichten den vastgestelden prijs te handhaven. Deze laatste zal dan, om kleine prijsvariatiën tot stand te brengen, zich bedienen van het middel van indirecte prijsverandering, bijv. door middel van de combinatie-transactie of het cadeaustelsel, waardoor de in verband vastgestelde prijzen voor den consument, den winkelier en den groothandel gehandhaafd kunnen blijven.

De kern van het vraagstuk van de regeling der indirecte prijszetting is gelegen in het afwegen van de voordeelen, die den consument daardoor in den vorm van bescherming tegen misleiding door den verkooper geniet tegenover het nadeel, dat zulke regelingen de bewegingsvrijheid van den winkelier, die toch al reeds verplicht is zijn merkartikel aan vaste en uniforme prijzen te verkoopen, sterk inperken. Wanneer echter de consument bij een combinatie-transactie of onder het cadeaustelsel onmogelijk kan nagaan, welke prijs ieder der deelen afzonderlijk doet, en hij dus geen behoorlijke prijsvergelijking kan maken, wanneer bij den verkooper de opzettelijke bedoeling voorstaat om het oordeel van den koper door allerlei machinaties te vertroebelen, zullen de voordeelen van een regeling der indirecte prijszetting zeker overwegen.¹⁾ Overigens zal voor ieder geval afzonderlijk beoordeeld moeten worden, in hoeverre de regeling en/of het verbod van toepassing van bepaalde handelsgebruiken noodzakelijk is om den consument tegen unfaire concurrentie te beschermen.

Tenslotte moge ik er nog op wijzen, dat ter verkrijging van faire concurrentie en voor de richtige naleving der regels op het terrein der handelsgebruiken, ook de medewerking van de zijde van den consument noodzakelijk is. Indien aan den verkooper

¹⁾ Vergl. ook: J. E. de Quay: Ethische en economische aspecten van het cadeaustelsel. Tijdschrift Economie. Dec. '37.

de verplichting wordt opgelegd den consument van goede waar tegen redelijke voorwaarden te voorzien, mag van den laatsten worden verlangd, dat hij den verkooper in het nakomen van deze verplichting zal steunen en den verkooper, die zich aan deze verplichting heeft onttrokken, zal straffen door zich van koopen bij hem te onthouden.

SLOTBESCHOUWING

The National Industrial Recovery Act werd op 29 Mei 1935 door het Hoogste Federale Gerechtshof ongrondwettig verklaard, waarmede de Codes of fair competition kwamen te vervallen. De uitspraak was gebaseerd op de volgende gronden : Te groote delegatie van wetgevende macht aan den President en de Organen der Administration en verder strijdigheid met de „Commerce Clause” van de Federale Constitutie ¹⁾.

Wat de eerste grond betreft, hiervan zou nooit sprake zijn geweest, indien de wetgever den tekst der wet zorgvuldiger had opgesteld en nauwkeuriger en duidelijker de bevoegdheden van den President en de wetgevende organen der Administration had omschreven. De tweede grond echter bleek een onoverkomelijke hinderpaal, aangezien de „Commerce Clause” de wetgevende bevoegdheden der Federale Regeering tot de „Interstate Commerce” beperkt, terwijl de National Industrial Recovery Act tevens de „Intrastate Commerce” omvatte en ook moest omvatten, wilde zij een gesloten geheel vormen en voldoende effectief zijn. In feite heeft deze „Commerce Clause”, die op een, althans zeker van economisch standpunt, antieke onderscheiding van lokalen en federalen handel berust, de wet getorpedeerd. ²⁾

Roosevelt heeft de uitspraak van het Hoogste Gerechtshof scherp gelaakt en vooral gewezen op hare kunstmatige constructie. Zij zou, zoo meende hij, het land terugvoeren naar de „horse and chart days”. Wallstreet daarentegen en het niet geringe deel der industrie, dat door Wallstreet wordt geregeerd, heeft de beslissing luid toegejuicht, De Republikeinsche pers heeft bij herhaling betoogd, dat Roosevelt dictatoriale neigingen zou bezitten en een spelletje met de Constitutie wilde spelen.

¹⁾ Vergl. D. R. Richberg: *The Rainbow*, XII *The N. I. R. A. goes to court*, New York 1936.

²⁾ De Constitutie van 1787 maakt onderscheid tusschen de wetgevende bevoegdheid van de Federale Regeering, die beperkt is tot de vraagstukken, die alle Deelstaten betreffen en de wetgevende bevoegdheid van de afzonderlijke Deelstaten.

De „Play boy in the White House” werd hij door sommigen genoemd. Roosevelt antwoordde dan steeds, dat hij de industrie uit de knellende banden van Wallstreet wilde verlossen. Geen enkel onderdeel van Roosevelt's New Deal heeft hier trouwens eenige waardeering gevonden.

Eenige der in de Codes of fair competition getroffen maatregelen zijn thans opnieuw in de Wagner Labor Relations Act en de Fair Labor Standards Act afgekondigd.

De Wagner Labor Relations Act van 1933 regelt het recht tot collectief onderhandelen. Tengevolge van den strijd tusschen de American Federation of Labor en het Committee for Industrial Organisation heeft zij echter geringe beteekenis. De Fair Labor Standards Act van 1938 verbiedt den kinderarbeid en heeft verder ten doel minimumloonen en een maximumarbeidstijd in te voeren. Uiteraard beperkt de wet zich tot die bedrijven, wier handelsverkeer onder „Interstate Commerce” valt.

De nietigverklaring der N.I.R.A. heeft ook de anti-trustwetten opnieuw in werking gesteld. Er zijn echter teekenen, die er op wijzen, dat de onder de N.R.A. ondernomen pogingen tot regeling der concurrentie den rechter in de interpretatie der Sherman Act voor de toekomst soepeler zullen stemmen. Ook de Federal Trade Commission zal nu zeker een meer tegemoetkomend standpunt innemen ten aanzien van de bij haar door het bedrijfsleven ingediende voorstellen tot regeling der concurrentie. Er is echter sprake tevens van een campagne tegen de monopolistische trusts.

Ofschoon dus de National Industrial Recovery Act door de beslissing van Mei 1935 ophield te bestaan, waren reeds voor de nietigverklaring ernstige verstoringen in het N.R.A.-mechanisme opgetreden, die, ware de wet niet ongrondwettelijk verklaard, tot belangrijke wijzigingen zouden hebben geleid. Deze verstoringen zijn deels van organisatorischen aard, deels ook het gevolg van het feit, dat de wet in eerste instantie vooral als herstelmaatregel was bedoeld. Beide oorzaken echter houden nauw verband met elkaar.

Men zegt van General Johnson, de eerste Administrator der National Recovery Administration : „He was called in primarily

to build a vehicle, not to be its chauffeur. There are plenty of competent chauffeurs available, but there is reason to doubt that many of them could have built the machine". Of General Johnson, die als -bouwer der N.R.A.-organisatie zeker grootsch werk heeft verricht, als leider dezer organisatie eveneens voldeed, wordt door vele vooraanstaande personen uit het bedrijfsleven sterk betwijfeld. Algemeen vond men General Johnson een uitstekend organisator, doch een slecht economist. Ook Franck zegt van hem „Ce n'était pas un economiste; c'était un animateur, un leader".¹⁾

Men zegt van de National Industrial Recovery Administration, dat deze niet voldoende beschikking had over getrainde economen, die voldoende ervaren waren in het planning-vraagstuk, en die voldoende insider waren in de aan hun toezicht onderworpen bedrijfstakken om de consequenties van hun beslissingen te overzien. En dat dit geleid heeft tot het toestaan en aanbevelen van maatregelen, die noch voor den betreffenden bedrijfstak, noch voor het bedrijfsleven in zijn geheel gemotiveerd waren. Wanneer dan bovendien de centrale economische leiding, die de algemeene richtlijnen, waarop de uitvoerende organen zich kunnen oriënteren, moet aangeven, ontbreekt, en men door de crisissomstandigheden gedwongen wordt om reeds onmiddellijk ingrijpende maatregelen te nemen, doet het gebrek aan kennis en inzicht zich nog scherper gevoelen.

Voor al de noodzakelijkheid om onmiddellijk maatregelen te treffen, die het bedrijfsleven voor verdere ineenstorting moesten behoeden, heeft de Administration voor groote moeilijkheden geplaatst. Zij verklaart, waarom bij de Administration het verkrijgen van onmiddellijke resultaten sterk op den voorgrond stond. Zij verklaart, waarom de Administration soms haar toevlucht heeft moeten nemen tot een tactiek van geven en nemen, wanneer deze noodzakelijk bleek om de snelle medewerking van werkgevers en werknemers te verkrijgen. Zij verklaart ook, waarom de Administration onvoldoende aandacht heeft besteed aan „long range planning" en waarom zij, daartoe door de omstandigheden gedwongen, soms verder ging dan zij eigenlijk wilde.

¹⁾ Vergl. L. R. Franck: *l'Expérience Roosevelt et le milieu social Americain*, p. 49.

Toen nu de industrie in haar geheel was gecodificeerd, en de Administration orde in het samenstel van maatregelen wilde aanbrengen, en sommige eerder goedgekeurde maatregelen verbood, was plotseling het enthousiasme van vele ondernemers voor de codes sterk geslonken en meenden sommigen zelfs het recht te hebben zich van verdere samenwerking te onthouden. In ieder geval leidde deze omkeer in de politiek van de Administration tot ontevredenheid en ook tot allerlei onzekerheid over wat wel en wat niet mocht. Deze neiging tot afkeer werd nog versterkt, toen vooraanstaande juristen het bedrijfsleven opmerkzaam maakten op de zwakke juridische constructie der wet, indien het tot een rechterlijke uitspraak zou komen. Bovendien leidde het inmiddels ingetreden herstel, einde 1934, ertoe, dat een deel van het bedrijfsleven, dat zelf in 1933 om maatregelen aan Washington had gevraagd, meende het nu wel weer zonder de N.I.R.A. te kunnen en gaarne zijn vrijheid wilde terugwinnen.

Ook het onvoldoende toezicht op de naleving der wet moet zeker als een belangrijke oorzaak van het gebrekkige functioneeren van het N.R.A.-mechanisme worden beschouwd. Indien men in een bedrijfstak regelend wil optreden, moet vooraf vaststaan, dat de naleving van zulke regelingen voldoende kan worden gecontroleerd. Is dit niet mogelijk, dan kan de voorgenomen maatregel beter achterwege blijven, immers het resultaat is dan volkomen negatief. Hij zal dan slechts de verhoudingen in een bedrijfstak verder verstoren, de voorstanders afkeerig maken en de knoeiers bevoordeelen.

De ervaring onder de National Industrial Recovery Act heeft geleerd, dat, indien in een bedrijfstak regelend moet worden opgetreden, het gewenscht is, zoo mogelijk, met het treffen van eenvoudige maatregelen, die administratief uitvoerbaar zijn, te beginnen. Indien bijv. in een bedrijfstak wordt overwogen om tot prijsregeling of tot de invoering van een open-prijs-plan te komen, moeten vóórdien de leverings- en betalingsvoorwaarden worden vastgesteld. Geschiedt zulks niet, dan zullen zulke regelingen betrekkelijk ineffectief zijn. De Administration is soms te voortvarend geweest door regelingen goed te keuren in bedrijfstakken, waar de voorwaarden voor een behoorlijke administratieve contrôle niet aanwezig waren.

Sommige, waaronder ook Donald R. Richberg, de opvolger van General Johnson, meenen, dat de N.R.A. te groot was opgezet. Indien de wet, hetgeen de oorspronkelijke bedoeling zou zijn geweest, beperkt ware gebleven tot de belangrijke en groote „Interstate Commerce” industrieën, zouden z.i. vele administratieve moeilijkheden niet zijn gerezen. ¹⁾ Feit is, dat de kleinere bedrijfstakken, d.i. de bedrijfstakken samengesteld uit vele kleine bedrijven, en ook de z.g. Service-industrieën, de Administration voor groote administratieve problemen hebben geplaatst, problemen, die voor het goed geleide en goed georganiseerde grootbedrijf lang niet in die mate bestonden. De Administration heeft deze moeilijkheden niet snel genoeg kunnen oplossen en daarom kan men zeggen, dat de National Industrial Recovery Act spoedig aan de Administration ontgroeid was. ²⁾ Dat ondanks dit oorspronkelijke voornemen ook de kleinere bedrijfstakken tot codificatie zijn toegelaten, is het gevolg van het enthousiasme van den kleinen ondernemer voor de National Industrial Recovery Act en van den druk, dien hij op Washington heeft uitgeoefend.

Het ware in ieder geval beter geweest, althans zeker voorloopig, indien de kleine bedrijven, bedrijven bijv., die minder dan 20 werknemers tewerkstellen, niet in de wet waren opgenomen. Deze ondernemingen bedrijven bijna alle uitsluitend „Intrastate Commerce” en zij vertegenwoordigen, ofschoon zij 75% van het totaal aantal bedrijfseenheden uitmaken, nog geen 10% van het totaal aantal werknemers. ³⁾ De voordeelen der codificatie konden hier te nauwnood opwegen tegen de administratieve moeilijkheden, die een dergelijk omvangrijk werk nu eenmaal meebrengt.

Het is zeker twijfelachtig, of de kleinere ondernemer in die mate door de wet is begunstigd, als hij zich oorspronkelijk heeft voorgesteld.

¹⁾ In een gesprek met den Heer Richberg deelde deze mij mede, dat het opnemen van de kleine bedrijven en de service-industrieën in de N.R.A. een belangrijke oorzaak is geweest van de „downfall” van het N.R.A. mechanisme. Deze hebben het bestuursapparaat te Washington te sterk belast. Meer decentralisatie in de uitvoering der wet ware hier wenschelijk geweest.

²⁾ Vergl. L. R. Franck: *l'Expérience Roosevelt et le milieu social Americain*, p. 67.

³⁾ Vergl. *National Recovery Administration: Hours, wages and employment under the codes*, Jan. 1935.

De kleine ondernemer was enthousiast voor de N.I.R.A., omdat hij meende, door middel van de Codes of fair competition, zijn concurrentiepositie tegenover het grootbedrijf te kunnen verbeteren. Hij verwachtte van de Administration, dat zij, door bepaalde speciaal door het grootbedrijf toegepaste concurrentiemethoden te verbieden, hem zou steunen. En voor zoover zulke methoden unfair waren, was zijn verwachting dus redelijk. Dat hij desondanks teleurgesteld is, houdt verband met het feit, dat hij over het hoofd heeft gezien, dat ook de kleinere ondernemer zich soms aan unfair concurrentie schuldig maakt en dit speciaal op het terrein der loonconcurrentie.

Voor den kleineren ondernemer zijn „bigness” en „unfairness” meestal synoniem. De kleine man is niet gevoelig voor het onderscheid tusschen het grootbedrijf als zoodanig en de met bedenkelijke middelen naar vernietiging der concurrenten strevende grootonderneming. Door hem wordt iedere geste van het grootbedrijf als unfair aan gevoeld. De Administration echter stond op het standpunt, dat, of een bepaalde concurrentiemethode fair of unfair is, niet in de eerste plaats afhangt van den omvang der onderneming, maar van het doel, dat met zulk een handeling wordt beoogd. Dit standpunt was soms gunstig, soms ongunstig voor den kleinen ondernemer.

Het was gunstig, voor zoover de Administration bepaalde in het distributiebedrijf toegepaste concurrentiemethoden, zooals bijv. de locale prijsknoeierij en den loss-leader verbood. Ongunstig echter, waar het kleine bedrijf, door de invoering der arbeidsloon- en arbeidstijdsbepalingen, voor de arbeidskosten met het kleinbedrijf werd gelijk geschakeld. In het algemeen is het kleinbedrijf minder gemechaniseerd dan het grootbedrijf, en zal de verhooging der loonkosten op het kleinbedrijf zwaarder drukken dan op het grootbedrijf. De Administration, zooals reeds werd opgemerkt, stelde zich echter op het standpunt, dat, ofschoon loonvariaties overeenkomstig het verschil in levensstandaard en arbeidsproductiviteit gerechtvaardigd zijn, de kleinere ondernemer zijn geringere bedrijfsefficiency niet mocht verhalen op de betaling van minderwaardige arbeidsloonen.

De National Industrial Recovery Act is slechts twee jaar van

kracht geweest. Zij heeft dus nauwelijks de gelegenheid gehad om haar bestaansrecht te bewijzen. Het N.R.A.-mechanisme vertoonde ernstige, vooral organisatorische tekortkomingen en de Administration heeft, daargelaten het beginstadium in de uitvoering der wet, onvoldoende samenwerking van den kant van het bedrijfsleven ondervonden.

Interessanter daarom dan het onderzoek naar de oorzaken, juridische, economische en andere, waarom de National Industrial Recovery Act niet het resultaat heeft gehad, wat van haar werd verwacht, is de vraag naar de principieele beteekenis der wet, die als meest representatieve en meest belangrijke maatregel van de New Deal mag worden beschouwd. Bevat de wet elementen, die er op wijzen, dat daarmee een fundamenteel afwijken van het kapitalistisch stelsel werd bedoeld? Beteekent bijv. de sterk sociaal getinte opvatting over wat is faire concurrentie — het kernelement der wet — dat het kapitalistische systeem wordt terzijde gesteld of moet deze opvatting worden gezien als een teken, dat het kapitalisme gematigder is geworden, waardoor eigenlijk in wezen niets is veranderd.

Het kapitalisme wordt onvoldoende geteekend met: privaateigendom van productiemiddelen, het streven naar winst en concurrentie. Ieder economisch stelsel, dat een zekeren graad van economische zelfverantwoordelijkheid vooropstelt, veronderstelt impliciet, althans tot op zekere hoogte, privaateigendom van productiemiddelen. Ieder zulk stelsel heeft in een maatschappij, die berust op arbeidsverdeling, het streven naar winst als middel tot behoeftenbevrediging noodig. Ieder zulk stelsel heeft ook een zekere mate van concurrentie. Beperking der concurrentievrijheid, regeling der concurrentie, zegt dus op zichzelf nog niet, dat daarmee de invoering van een nieuw economisch stelsel wordt beoogd.

Wat het kapitalisme vooral kenmerkt, zijn een bepaalde geestgesteldheid en verder een bepaalde vorm van organisatie van het economisch leven, waarin deze geesteshouding zich concreteert.¹⁾

¹⁾ Vergl. ook hetgeen Cobbenhagen zegt over wat door Sombart als kenmerkend voor een bepaald economisch stelsel wordt beschouwd, Tijdschrift Economie, Augustus 1938.

Het denkbeeld, dat de mensch volkomen autonoom is en het onbegrensde streven naar materieele welvaart, zijn beide het geestelijke product van een bepaalde wereldbeschouwing, die nu weer als liberalisme dan weer als individualisme, soms ook als rationalisme, wordt aangeduid. Deze geesteshouding, daarbij geholpen door bepaalde externe factoren als de economische ontsluiting van de wereld en de technische ontwikkeling, heeft de kapitalistische mentaliteit voortgebracht.

De kapitalistische mentaliteit kent geen ondergeschiktheid van het economische aan andere doeleinden. Zij erkent niet, dat het soms noodzakelijk is om bepaalde economisch niet-verantwoorde cultuurgoederen den voorrang te verleenen boven economische. Naar de kapitalistische mentaliteit liggen alle cultuurdoeleinden in hetzelfde vlak en heeft geen enkel recht op voorgang. Zij moeten allen concurreeren en soms ook moeten de niet-economische doeleinden economisch hun bestaansrecht bewijzen, waardoor zij dan geheel onder den voet worden geloopt.

Dit niet erkennen van grenzen aan het streven naar stoffelijke welvaart heeft tot gevolg gehad, dat, zooals van Genechten het zegt, „niet de bevrediging van de noodzakelijke, redelijke en moreel verantwoorde behoeften onder welvaart wordt verstaan, maar de bevrediging van behoeften, die geen enkele grens kennen dan die der middelen om haar te bevredigen”.¹⁾ Dat de mensch meent het recht te hebben om ongebonden en zonder beperking naar eigen welvaart te streven, zonder oog te hebben voor de belangen van anderen. Dat de concurrentie wordt beschouwd als middel om de materieele welvaart zoo hoog mogelijk op te voeren. Dat de concurrentie, die ieder zal dwingen om economisch zijn uiterste krachten in te spannen, als leidend principe wordt gehuldigd.

Ook als vorm van organisatie van het economisch handelen is het kapitalistische stelsel zoo gedacht, dat het autonoom is; zoo geconstrueerd ook, dat het welvaartsproces zich aan de hand van zekere wetten of wetmatigheden automatisch voltrekt en dat het dus geen zin heeft om te intervenieeren. Deze constructie berust dan op de hypothese, dat ieder het best zijn eigen welzijn kent en dat, wanneer ieder zijn eigen belang nastreeft, daarmee

¹⁾ Vergl. R. van Genechten: De zelfmoord van het kapitalisme, p. 8—9.

ook het algemeen welzijn zal worden bevorderd. De „invisible hand” zal alles in orde brengen. Men moet dus ieder zooveel mogelijk vrij laten. Ieder moet zijn eigen doel doorzetten. Van daar de vrije concurrentie en de vrije prijsvorming met den prijs als een dwingend en automatisch regulator. Bindingen erkent het stelsel niet, behoudens wanneer zij vrijwillig zijn, en ook dan mag men toch eigenlijk niet aan de vrije prijsvorming raken, doch hoogstens de voorwaarden, die op de prijsvorming invloed uitoefenen, beïnvloeden.

Het is niet waar — de practijk van het economisch leven demonstreert het — dat ieder het best zijn eigen belang kan behartigen. Het is nog minder waar, dat, ieder door zijn eigen belang te behartigen, ook het algemeen welzijn dient. Want afgezien van de technische imperfectie van het prijsmechanisme, is het zeker niet zoo, dat de prijsvorming, indien zij aan haar lot wordt overgelaten, de van het standpunt van het algemeen welzijn en de binnen de gegeven economische mogelijkheden meest juiste behoeftenbevrediging waarborgt. Alleen de behoeften, die voldoende koopkrachtig zijn, worden in het kapitalistisch stelsel bevredigd. Er zijn echter zeker een groot aantal behoeften, ook materieele, die onder het systeem van vrije prijsvorming niet aan bod komen, en die toch vanuit het oogpunt van het algemeen economisch welzijn zeker den voorrang zouden moeten hebben boven andere behoeften, die door voldoende koopkracht worden vertegenwoordigd. Zegt Clark niet, dat de groote ongelijkheid in koopkracht tot gevolg heeft, dat de vraag „no longer has more than a remote connection with human needs” ¹⁾. Indien de vrije concurrentie een sociaal gerechte verdeling van het maatschappelijk inkomen verhindert, is zij dus reeds uit dien hoofde verwerpelijk. Dat de vrije concurrentie niet meer de vervulling van het kostenprincipe bezorgt, bewijst ook, dat zij technisch niet voldoet.

Bepaalde karaktertrekken van het kapitalistisch stelsel worden gesublimeerd, wanneer de economische werkdadigheid zich voltrekt in de onpersoonlijke grootonderneming. Het zijn het onbegrensde streven naar macht en rijkdom, en daarmede verband houdend het eenzijdig georiënteerd zijn van den mensch op den

¹⁾ J. M. Clark: Social Control of business, p. 41.

economischen arbeid. De onpersoonlijke grootonderneming maakt den mensch los van zijn persoonlijke doelstelling, zij knakt als het ware zijn persoonlijkheid. Het is niet meer de persoon, die de onderneming regeert, maar de onderneming regeert haar. Dit onpersoonlijke, dat de economische arbeid krijgt, maakt, dat de concurrentie meedoogenloos en hard wordt.

Het streven naar een betere sociaal-economische orde, waarbij het economische niet die autonome plaats mag innemen, zooals dat onder het kapitalistische stelsel het geval is, steunt op twee gedachten.

Daar is allereerst de gedachte, zooals de sociale encycliciek *Quadragesimo Anno* haar propageert, dat niet alleen de ruilrechtvaardigheid maar ook de sociale rechtvaardigheid en de sociale liefde het economisch handelen moeten normeerden. Daar is verder het denkbeeld, dat het bestaand economisch stelsel, dat zoo groot mogelijke vrijheid van handelen voor ieder postuleert, niet voldoende het algemeen economisch welzijn kan behartigen, noch ook voldoende de dienende functie van het economische in het oog houdt.

Zonder dat de gewenschte mentaliteit daartoe aanwezig is, zal de hervorming van het bestaand economisch stelsel steeds met groote moeilijkheden gepaard gaan. Omgekeerd — al is het alleen reeds omdat anders de bereidwilligen spoedig door de onbereidwilligen gestraft zouden worden — zal de bereidheid tot toepassing der door de encycliciek zoo aanbevolen deugden universeel moeten zijn, hetgeen dus beteekent, dat deze bereidheid soms moet worden afgedwongen. Daarvoor zijn dan bindingen, en in dit geval horizontale bindingen, die alle in een bedrijfstak werkzame personen vereenigen, en die de concurrentie regelen, noodzakelijk.

Er is echter nog een andere reden, waarom de toepassing der sociale deugden gepaard moet gaan met hervorming van het bestaand economisch stelsel.

De ingewikkelde economische verhoudingen maken het dikwijls onmogelijk om te zien of een bepaalde handeling, die ten eigen bate wordt verricht, al dan niet indruischt tegen het algemeen economisch welzijn. En ook datgene, wat wordt geacht te zijn in het belang van den bedrijfstak en van de daarin werkzame

personen, kan soms tegen het algemeen economisch belang ingaan. Ook de organisatie, waarin de bedrijfsgenooten zijn vereenigd, moet zich dus weer op een hooger dichter bij het einddoel gelegen steunpunt oriënteeren om haar economische functie naar behooren te kunnen vervullen. Deze gedachte leidt dan tot de verticale ordening.

De wensch om tot een betere sociale orde te komen is kenbaar aan bepaalde verschijnselen, zooals het streven naar publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, het streven naar stabiele economische verhoudingen en een minder sympathieke stemming tegenover de grootonderneming.

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, die alle werkgevers en werknemers uit een bedrijfstak vereenigt, en daardoor de tegenstelling tusschen beide groepen doet verdwijnen, maakt het mogelijk daadwerkelijk de sociale deugd toe te passen.

Stabiliteit in het economisch leven is noodig voor den mensch om zich op de hogere levenswaarden te kunnen bezinnen. Instabiliteit met als gevolg onzekerheid van het bestaan, houden hem daarvan af. Zij verhinderen den mensch om zijn menschwaarde te ontplooien. Wie de standenmaatschappij, waartoe de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie consequent leidt, voorstaat, behoeft stabiele levensverhoudingen. „Nur in einer Gesellschaft", aldus Jöhr, „in der Ruhe herrscht, in der nicht beständig sachliche und damit persönliche Umwälzungen stattfinden, hat eine ständische Gliederung einen Sinn" ¹⁾.

Omdat de onpersoonlijke grootonderneming als de meest consequente exponent van het kapitalistisch stelsel mag worden beschouwd, en de zelfstandige en kleinere ondernemer, die een sociaal onmisbare functie heeft te vervullen, door het rationalisme van de grootonderneming in het gedrang komt, moet hij door de Overheid tegen vernietiging worden beschermd. Zelfs wanneer het grootbedrijf economische voordeelen biedt boven het kleinbedrijf, zal het uit sociaal oogpunt soms noodzakelijk zijn om het kleinbedrijf in bescherming te nemen. Het consequent kapitalisme erkent deze noodzaak niet.

Hij, die een bestaand gebouw moet veranderen, kan nooit

¹⁾ W. A. Jöhr: Die Ständische Ordnung, p. 266.

zoo bouwen als degene, die iets geheel nieuws gaat optrekken. Deze moeilijkheid ondervindt ook de sociale hervormer, die aan het bestaande stelsel steeds concessies moet doen, en voorzichtig en met beleid zijn hervormingsplannen moet doorvoeren. Het streven naar een betere sociale orde vindt dus bijna nooit onmiddellijk zijn volledige weergave in de concrete maatregelen.

Dit vooropgesteld, moet men de National Industrial Recovery Act — en dit temeer vanwege haar korten levensduur en haar crisis karakter — eerder zien als de concrete weergave van het streven naar een betere sociale orde dan als een bewust opgezet nieuw economisch stelsel. Voor deze zienswijze pleit bovendien, hetgeen Franck over de mentaliteit van den socialen hervormer in de Vereenigde Staten zegt : „n'imaginons pas les chefs de file de la pensée sociale américaine confinés dans la silence de leur cabinet ou mêlés uniquement à la tention studieuse de leurs disciples. Essentiellement, ils sont et demeurent hommes d'action; chez maints d'entre eux brûle la flamme du missionnaire, souffle le zèle apostolique”¹⁾.

Er is sinds de crisis in 1929 in de Vereenigde Staten een duidelijk waarneembaar verlangen om met de uitsluitend op de stoffelijke welvaart gerichte levenshouding te breken. De nieuwe generatie in Amerika vraagt thans minder om „equality of opportunity” dan wel om bestaanszekerheid en om de gelegenheid de menschelijke persoonlijkheid te cultiveeren. Vandaar ook het streven naar stabiele economische verhoudingen in het land, waar de dynamiek in het economisch leven hoogtij vierde.

Dat Roosevelt het economische niet als iets geheel onafhankelijk en autonoom ziet, bewijzen verschillende zijner uitlatingen.

Op 4 Maart 1933 sprak Roosevelt : „Yes, the money changers have fled from their high seats in the temple of our civilisation. We may now restore that temple to the ancient truths. The measure of the restoration lies in the extent to which we apply social values more noble than more monetary profit”.²⁾

Op 4 October 1933 voor de National Conference of Catholic Charities zeide de President: „The people of the U.S.A. still

¹⁾ L. R. Franck: L'expérience Roosevelt, et le milieu social américain, p. 161.

²⁾ Inaugural Address of F. D. Roosevelt, delivered at the Capitol.

niet naar woorden, maar naar daden kijken.

recognize, and I believe recognize with firmer faith than ever before, that spiritual values count in the long run more than material values". ¹⁾

Kenmerkend voor de New Deal tenslotte is haar strijd tegen de door Wallstreet en de door haar gecontroleerde groot-industrie uitgeoefende economische dictatuur. Ook hier citeer ik Roosevelt's eigen woorden : „From the bottom of my hearth I believe that this beloved country of ours is entering upon a time of great gain. That gain can well include a greater material prosperity if we take care that it is a prosperity for a hundred and twenty million human beings and not a prosperity for the top of the pyramide alone. It can be a prosperity socially controled for the common good. It can be a prosperity built on spiritual and social values rather than on special privilege and special power" ²⁾.

Men kan van de National Industrial Recovery Act zeggen, dat zij eenige concrete middelen heeft aangegeven om het streven naar een betere sociale orde te verwezenlijken.

De wet verplichtte de bedrijfsgeenooten om samen te werken in het belang van den bedrijfstak. De Codes of fair competition zijn dus opgelegde bindingen, die de ondernemers weerhouden van het verrichten van met het belang van den bedrijfstak en van de daarin werkzame personen strijdige handelingen. Daarin ligt reeds de erkenning opgesloten, dat het ondernemingsdoel aan zekere grenzen, ook aan andere dan de door het kartelcontract zelfopgelegde grenzen, gebonden is. Deze van buiten opgelegde gebondenheid aanvaardt het kapitalistisch stelsel niet. De wet erkent verder, dat het soms noodzakelijk is om, ter bereiking van een sociaal doel, rechtstreeks in de prijsvorming in te grijpen. Ook dit voorrang verleenan aan bepaalde noodzakelijk geachte sociale maatregelen boven economische overwegingen is strijdig met het consequente kapitalisme.

Aan de werkingssfeer der concurrentie werden onder de Codes of fair competition grenzen gesteld, die door het belang der gemeenschap worden bepaald. Dit beteekent dus, dat het prijzenstelsel behalve het aangeven van de concrete economische moge-

¹⁾ Speech of the President to the National Conference of Catholic Charities.

²⁾ F. D. Roosevelt: On our way, p. 208.

lijkheden, het welvaartsstreven van het individu zoo moet leiden, dat daardoor het algemeen economisch welzijn wordt bevorderd. Eerst dan zou er sprake zijn van „fair competition”.

Deze gedachte werd wegens het ontbreken van een voldoende verticaal gerichte ordening, en tengevolge van de onvoldoende samenwerking tusschen werkgevers en werknemers in iederen bedrijfstak, niet voldoende verwezenlijkt. In dit opzicht heeft de National Industrial Recovery Act alleen de basis van de pyramide gelegd.

Het kapitalistische stelsel heeft in de Vereenigde Staten gedurende langen tijd den wind in de zeilen gehad. Alle omstandigheden waren daartoe gunstig. Ook na den wereldoorlog was het tempo van den vooruitgang zoo haastig, dat niemand zich om iets anders kon bekommeren als om den „almighty dollar”. Het was „such an exciting game”, zegt Richberg.¹⁾ De crisis van 1929 bracht de bezinning. Het was het geschikte oogenblik om het Amerikaansche volk een nieuwe visie, die aan het economische een meer beperkte beteekenis in de rangorde der menschelijke doeleinden toekent, te doen aanvaarden. Deze visie heeft Roosevelt aan het Amerikaansche volk in zijn New Deal voorgehouden.

¹⁾ D. R. Richberg: The Rainbow, p. 1.

Tekst der National Industrial Recovery Act, voor zoover betrekking hebbend op de Codes of fair competition.

DECLARATION OF POLICY.

Section 1. A national emergency productive of widespread unemployment and disorganization of industry, which burdens interstate and foreign commerce, affects the public welfare, and undermines the standards of living of the American people, is hereby declared to exist. It is hereby declared to be the policy of Congress to remove obstructions to the free flow of interstate and foreign commerce which tend to diminish the amount thereof ; and to provide for the general welfare by promoting the organization of industry for the purpose of cooperative action among trade groups, to induce and maintain united action of labor and management under adequate governmental sanctions and supervision, to eliminate unfair competitive practices, to promote the fullest possible utilization of the present productive capacity of industries, to avoid undue restriction of production (except as may be temporarily required), to increase the consumption of industrial and agricultural products by increasing purchasing power, to reduce and relieve unemployment, to improve standards of labor, and otherwise to rehabilitate industry and to conserve natural resources.

ADMINISTRATIVE AGENCIES.

Section 2. (a) To effectuate the policy of this title, the President is hereby authorized to establish such agencies, to accept and utilize such voluntary and uncompensated services, to appoint, without regard to the provisions of the civil service laws, such officers and employees, and to utilize such federal officers and employees, and, with the consent of the State, such State and local officers and employees, as he may find necessary, to prescribe their authorities, duties, responsibilities, and tenure, and, without regard to the Classification Act of 1923, as amended, to fix the compensation of any officers and employees so appointed.

(b) The President may delegate any of his functions and powers under this title to such officers, agents, and employees as he may designate or appoint, and may establish an industrial planning and research agency to aid in carrying out his functions under this title.

(c) This title shall cease to be in effect and any agencies established hereunder shall cease to exist at the expiration of two

years after the date of enactment of this Act, or sooner if the President shall by proclamation or the Congress shall by joint resolution declare that the emergency recognized by section I has ended.

CODES OF FAIR COMPETITION.

Section 3. (a) Upon the application to the President by one or more trade or industrial associations or groups, the President may approve a code or codes of fair competition for the trade or industry or subdivision thereof, represented by the applicant or applicants, if the Presidents finds (1) that such associations or groups impose no inequitable restrictions on admission to membership therein and are truly representative of such trades or industries or subdivisions thereof, and (2) that such code or codes are not designed to promote monopolies or to eliminate or oppress small enterprises and will not operate to discriminate against them, and will tend to effectuate the policy of this title : PROVIDED. That such code or codes shall not permit monopolies or monopolistic practices : PROVIDED FURTHER, That where such code or codes affect the services and welfare of persons engaged in other steps of the economic process, nothing in this section shall deprive such persons of the right to be heard prior to approval by the President of such code or codes. The President may, as a condition of his approval of any such code, impose such conditions (including requirements for the making of reports and the keeping of accounts) for the protection of consumers, competitors, employees, and others, and in furtherance of the public interest, and may provide such exceptions to and exemptions from the provisions of such code, as the President in his discretion deems necessary to effectuate the policy herein declared.

(b) After the President shall have approved any such code, the provisions of such code shall be the standards of fair competition for such trade or industry or subdivision thereof. Any violation of such standards in any transaction in or affecting interstate or foreign commerce shall be deemed an unfair method of competition in commerce within the meaning of the Federal Trade Commission Act, as amended ; but nothing in this title shall be construed to impair the powers of the Federal Trade Commission under such Act, as amended.

(c) The several district courts of the United States are hereby invested with jurisdiction to prevent and restrain violations of any code of fair competition approved under this title ; and it shall be the duty of the several district attorneys of the United States, in their respective districts, under the direction of the

Attorney General, to institute proceedings in equity to prevent and restrain such violations.

(d) Upon his own motion, or if complaint is made to the President that abuses inimical to the public interest and contrary to the policy herein declared are prevalent in any trade or industry or subdivision thereof, and if no code of fair competition therefor has theretofore been approved by the President, the President, after such public notice and hearing as he shall specify, may prescribe and approve a code of fair competition for such trade or industry or subdivision thereof, which shall have the same effect as a code of fair competition approved by the President under subdivision (a) of this section.

(e) On his own motion, or if any labor organization, or any trade or industrial organization, association, or group, which has complied with the provisions of this title, shall make complaint to the President that any article or articles are being imported into the United States in substantial quantities or increasing ratio to domestic production of any competitive article or articles and on such terms or under such conditions as to render ineffective or seriously to endanger the maintenance of any code or agreement under this title, the President may cause an immediate investigation to be made by the United States Tariff Commission, which shall give precedence to investigations under this subsection, and if, after such investigation and such public notice and hearing as he shall specify, the President shall find the existence of such facts, he shall, in order to effectuate the policy of this title, direct that the article or articles concerned shall be permitted entry into the United States only upon such terms and conditions and subject to the payment of such fees and to such limitations in the total quantity which may be imported (in the course of any specified period or periods) as he shall find it necessary to prescribe in order that the entry thereof shall not render or tend to render ineffective any code or agreement made under this title. In order to enforce any limitations imposed on the total quantity of imports, in any specified period or periods, of any article or articles under this subsection, the President may forbid the importation of such article or articles unless the importer shall have first obtained from the Secretary of the Treasury a license pursuant to such regulations as the President may prescribe. Upon information of any action by the President under this subsection the Secretary of the Treasury shall, through the proper officers, permit entry of the article or articles specified only upon such terms and conditions and subject to such fees, to such limitations in the quantity which may be imported, and to such requirements of license, as the President shall have directed. The decision of the

President as to facts shall be conclusive. Any condition or limitation of entry under this sub-section shall continue in effect until the President shall find and inform the Secretary of the Treasury that the conditions which led to the imposition of such condition or limitation upon entry no longer exist.

(f) When a code of fair competition has been approved or prescribed by the President under this title, any violation of any provision thereof in any transaction in or affecting interstate or foreign commerce shall be a misdemeanor and upon conviction thereof an offender shall be fined not more than \$ 500 for each offense, and each day such violation continues shall be deemed a separate offence.

AGREEMENTS AND LICENSES.

Section 4. (a) The President is authorized to enter into agreements with, and to approve voluntary agreements between and among, persons engaged in a trade or industry, labor organizations, and trade or industrial organizations, associations, or groups, relating to any trade or industry, if in his judgment such agreements will aid in effectuating the policy of this title with respect to transactions in or affecting interstate or foreign commerce, and will be consistent with the requirements of clause (2) of subsection (a) of section 3 for a code of fair competition.

(b) Whenever the President shall find that destructive wage or price cutting or other activities contrary to the policy of this title are being practiced in any trade or industry or any subdivision thereof, and, after such public notice and hearing as he shall specify, shall find it essential to license business enterprises in order to make effective a code of fair competition or an agreement under this title or otherwise to effectuate the policy of this title, and shall publicly so announce, no person shall, after a date fixed in such announcement, engage in or carry on any business, in or affecting interstate or foreign commerce, specified in such announcement, unless he shall have first obtained a license issued pursuant to such regulations as the President shall prescribe. The President may suspend or revoke any such license, after due notice and opportunity for hearing, for violations of the terms or conditions thereof. Any order of the President suspending or revoking any such license shall be final if in accordance with law. Any person who, without such a license or in violation of any condition thereof, carries on any such business for which a license is so required, shall, upon conviction thereof, be fined not more than \$ 500, or imprisoned not more than six months, or both, and each day such violation continues shall be deemed a separate offence. Notwithstanding the provision of section 2 (c), this

sub-section shall cease to be in effect at the expiration of one year after the date of enactment of this Act or sooner if the President shall by proclamation or the Congress shall by joint resolution declare that the emergency recognized by section 1 has ended.

Section 5. While this title is in effect (or in the case of a license, while section 4 (a) is in effect) and for sixty days thereafter, any code, agreement, or license approved, prescribed, or issued and in effect under this title, and any action complying with the provisions thereof taken during such period, shall be exempt from the provisions of the antitrust laws of the United States.

Nothing in this Act, and no regulation thereunder, shall prevent an individual from pursuing the vocation of manual labor and selling or trading the products thereof; nor shall anything in this Act, or regulation thereunder, prevent anyone from marketing or trading the produce of his farm.

LIMITATIONS UPON APPLICATION OF TITLE.

Section 6. (a) No trade or industrial association or group shall be eligible to receive the benefit of the provisions of this title until it files with the President a statement containing such information relating to the activities of the association or group as the President shall by regulation prescribe.

(b) The President is authorized to prescribe rules and regulations designed to insure that any organization availing itself of the benefits of this title shall be truly representative of the trade or industry or subdivision thereof represented by such organization. Any organization violating any such rule or regulation shall cease to be entitled to the benefits of this title.

(c) Upon the request of the President, the Federal Trade Commission shall make such investigations as may be necessary to enable the President to carry out the provisions of this title, and for such purposes the Commission shall have all the powers vested in it with respect of investigations under the Federal Trade Commission Act, as amended.

Section 7. (a) Every code of fair competition, agreement, and license approved, prescribed, or issued under this title shall contain the following conditions: (1) That employees shall have the right to organize and bargain collectively through representatives of their own choosing, and shall be free from the interference, restraint, or coercion of employers of labor, or their agents, in the designation of such representatives or in self-organization or in other concerted activities for the purpose of collective bargaining or other mutual aid or protection; (2) that no employee and no one seeking employment shall be required as a condition of employment to join any company union or to

refrain from joining, organizing, or assisting a labor organization of his own choosing ; and (3) that employers shall comply with the maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment, approved or prescribed by the President.

(b) The President shall, so far as practicable, afford every opportunity to employers and employees in any trade or industry or subdivision thereof with respect to which the conditions referred to in clauses (1) and (2) of subsection (a) prevail, to establish, by mutual agreement, the standards as to the maximum hours of labor, minimum rates of pay, and such other conditions of employment as may be necessary in such trade or industry or subdivision thereof to effectuate the policy of this title; and the standards established in such agreements when approved by the President, shall have the same effect as a code of fair competition, approved by the President under subsection (a) of section 3.

(c) Where no such mutual agreement has been approved by the President he may investigate the labor practices, policies, wages, hours of labor and conditions of employment in such trade or industry or subdivision thereof ; and upon the basis of such investigations, and after such hearings as the President finds advisable, he is authorized to prescribe a limited code of fair competition fixing such maximum hours of labor, minimum rates of pay, and other conditions of employment in the trade or industry thereof investigated as he finds to be necessary to effectuate the policy of this title, which shall have the same effect as a code of fair competition approved by the President under subsection (a) of section 3. The President may differentiate according to experience and skill of the employees affected and according to the locality of employment ; but no attempt shall be made to introduce any classification according to the nature of the work involved which might tend to set a maximum as well as a minimum wage.

(d) As used in this title, the term „person” includes any individual, partnership, association, trust, or corporation ; and the terms „interstate and foreign commerce” and „interstate or foreign commerce” include, except where otherwise indicated, trade or commerce among the several States and with foreign nations, or between the District of Columbia or any Territory of the United States and any State, Territory, or foreign nation, or between any insular possessions or other places under the jurisdiction of the United States, or between any such possession or place and any State or Territory of the United States or the District of Columbia or any foreign nation, or within the District of Columbia or any Territory or any insular possession or other place under the jurisdiction of the United States.

(Voor den verderen tekst van Deel I der wet verwijs ik naar, The Brookings Institute : The National Recovery Administration, p. 897 e.v.

LIJST VAN GECITEERDE WERKEN.

- Aalberse, P. J. M. : Oneerlijke concurrentie en hare bestrijding volgens het Nederlandsch recht. Leiden 1898.
- Alpert, P. : L'Economie organisée, Paris 1933.
- Berckerath, H. von : Der moderne Industrialismus, Jena 1930.
- Boutmy, E. : Etudes de droit constitutionnel, Paris 1913.
- Brookings Institute, The : The National Recovery Administration, Washington 1935.
- Burns, A. R. : The decline of competition, New-York 1936.
- Cassel, G. : Theoretische Sozialökonomie, Leipzig 1932.
- Chamberlin, E. : The theory of monopolistic competition, Cambridge 1933.
- Chesterton, G. K. : Autobiography.
- Clark, J. M. : „Economies and the National Recovery Administration” in : American Economic Review, Maart 1934.
- Id. Social control of business. Chicago 1925.
- Id. The economics of overhead costs. Chicago 1929.
- Cobbenhagen, M. J. H. : „Concurrentie” in de Katholieke Encyclopaedie.
- Id. De verantwoordelijkheid in de onderneming, Roermond 1927.
- Id. Duurzaam economisch herstel alleen mogelijk door ordening in productie en handel, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, 1934.
- Id. De economische probleemstelling in het socialisme, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, 1936.
- Id. „Enkele gedachten over het kapitalisme”. Tijdschrift Economie, Augustus 1938.
- Id. Het vraagstuk van de werktijdverkorting, uitgave van het R. K. Werkliedenverbond, November 1935.
- Id. Theoretische beschouwingen over het verband tusschen inkomen- en prijstheorie, diërede, Maart 1933.

- Columbia University : Report on economic Reconstruction, 1934.
- Dobretsberger, J. : Freie oder gebundene Wirtschaft, München & Leipzig 1934.
- Douglas, P. H. : „The reality of non-commercial incentives in economic life” in : The trend of economics, edited by R. G. Tugwell, New-York 1935.
- Dubreuil, H. : Les Codes de Roosevelt et les perspectives de la vie sociale, Paris 1934.
- Eddy, A. J. : The new competition, New-York 1912.
- Franck, L. R. : L'Expérience Roosevelt et le milieu social américain, Paris 1937.
- Frederick, J. G. : „The influence of anti-trust legislation upon the technique of industrial organisations” in : The Annals, Jan. 1930.
- Galloway, G. B. : Industrial planning under codes. New-York 1935.
- Genechten, R. van : De zelfmoord van het kapitalisme, Utrecht 1936.
- Halm, G. : Die Konkurrenz, München & Leipzig 1929.
- Hamilton, G. : „Competition” in Encyclopedia of Social Sciences.
- Harvey, R. S. and E. W. Bradford : Manuel of the Federal Trade Commission, Washington 1916.
- Huizinga, J. : Homo Ludens, Haarlem 1938.
- Id. : Over de grenzen van spel en ernst in de cultuur, diëtrede. Leiden 1933.
- International Labour Office : Social and economic reconstruction in the United States, Genève 1934.
- Javits, B. : „The anti-trust laws” in The Annals, Mei 1930.
- Jöhr, W. A. : Die ständische Ordnung, Leipzig 1937.
- Johnson, H. S. : Statement before the U.S. Senate Committee on Finance, April 1935.
- Jones, E. : The trust problem in the United States, New-York 1927.

- Kaag, H. A. : Het prijzenstelsel als instrument van welvaarts-politiek, diëсреde 1934.
- Kessler, G. A. : „De beteekenis van trusts en kartels voor de volkswelvaart” in : praeadviezen van de Vereeniging voor Staathuishoudkunde en de Statistiek 1928.
- Knight, F. H. : The ethics of competition, London 1935.
- Kraus, J. B. : Scholastik, Puritanismus and Kapitalismus, München & Leipzig 1930.
- Lehnich, O. : Kartelle und Staat, Berlin 1928.
- Liefmann, R. : Kartelle, Konzerne und Trusts, Stuttgart 1930.
- Lieftinck, P. : Moderne structuurveranderingen der industrie in de Vereenigde Staten van Amerika, Groningen 1931.
- Limberg Jr., Th. : „Eenige beschouwingen over kostprijs en prijsvorming als bedrijfshuishoudkundig probleem” in : Bedrijfs-economische Studiën, Haarlem 1932.
- Lorwin, L. L. and J. A. Flexner : The american Federation of Labor, Washington 1933.
- Lundberg, F. : America's 60 families, New-York 1937.
- Lynd, R. S. : „The consumer becomes a problem” in : The Annals, Mei 1934.
- Lyon, L. S. and V. Abrahamson : The economics of the open price system, Washington 1936.
- Marshall, A. : Industry and trade, London 1920.
Id. Principles of economics, 8th. ed., London 1920.
- Marshall, L. C. : Hours and wages provisions in : N.R.A. Codes, Washington 1935.
- Metre, T. W. van : Economic History of the United States, New York 1921.
- Mises, L. van : Kritik des Interventionismus, Jena 1929.
- National Industrial Conference Board : Trade associations, their economic significance and legal status, New-York 1925.
— Public regulation of competitive practices.

- National Recovery Administration : An annotated compilation of significant statements by industrialists, economists and others in support of theories upon which The National Industrial Recovery Act is based or of measures taken by Authority of the Act. November, 1934. — Advisory council decisions. Juni 1934 tot Mei 1935. — Bulletin n. 1. — Hours wages and employment under the codes. Jan. 1935. — Memorandum from the Consumer's Advisory Board to the National Industrial Recovery Board. Jan. 1935. — Memorandum no. 228 — Post Code Analyses Units, Febr. 1934 tot Mei 1935. — Report on the operation of the N.R.A. Febr. 1935. — Release n. 1105, 1847, 1032, 463, 72a, 28, 5600. — Statement of the President of the United States of America, outlining policies of the National Recovery Administration.
- Pfeffer, H. : Grondbeginselen van het nederlandsche mededingingsrecht, Haarlem 1938.
- Pigou, A. C. : The economics of welfare, London 1929.
- Polak, N. J. : „Onzuivere kostprijsberekening als duurtefactor” in : Bedrijfseconomische Studiën, Haarlem 1932.
- Pribram, K. : Cartell problems, Washington 1935.
- Quay, J. E. de : „Ethische en economische aspecten van het cadeaustelsel” in : Tijdschrift Economie, December 1937.
- Reichert, J. W. : Die Kartellgesetze der Welt., Berlin 1935.
- Reigersberg Versluys, F. van : Rechten en grondwet in de Verenigde Staten van Noord Amerika, Nijmegen 1938.
- Rerum Novarum — Quadragesimo Anno. Uitgave van het R. K. Werkliedenverbond.
- Richberg, D. R. : The rainbow, New-York 1936.
- Roosevelt, F. D. : Looking forward, London 1933.
Id. On our way, London 1934.
- Salz, A. : Macht-und Wirtschaftsgesetz, Leipzig & Berlin 1930.
- Schmidt, F. : Kalkulation und Preispolitik, Berlin 1930.
- Schumpeter, J. : Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München & Leipzig 1935.

Stevens, W. : Industrial combinations and trusts, New-York 1913.
Id. Unfair competition, Chicago 1917.

Taft, W. H. : The anti-trust act and the supreme court, New-York 1914.

Taussig, F. W. : Inventors and moneymakers, New-York 1915.

Terborgh, G. : Price control provisions in N.R.A. Codes, Washington 1934.

Tschierschky, S. : „Kartelle und Konzerne” in : Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 84, 1928.

U. S. Government Printing Office : Hearings, before the committee on Finance United States Senate, 1935 (Investigation of the National Recovery Administration). — Hearings before the committee on ways and means. House of representatives 1935. (Extension of the National Industrial Recovery Act).

Veraart, J. A. : Medezeggenschap en bedrijfsorganisatie, Tilburg 1938.

Vereeniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek : Verslag van de algemeene vergadering van 17 Nov. 1928.

Vries, F. de : Eenige opmerkingen over de wettelijke regeling der ondernemingscombinaties, Purmerend 1928.

Id. Praeadvies over de verbindendverklaring der collectieve arbeidsovereenkomst van de Vereeniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek 1927.

Watkins, M. W. : Industrial combinations and public policy, 1927.

Id. „Unfair competition” in : Encyclopedia of Social Sciences.

Weve, F. A. : Ontstaan en karakter der moderne maatschappij in het Verslagboek van de sociale week van Rolduc 1930.

Whitney, S. : Trade associations and industrial control.

Wibaut, F. M. : „De beteekenis van trust en kartels voor de volkswelvaart” in : praeadvies van de Vereeniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek 1928.

Wiedenfeld, : K. Das Persönliche im modernen Unternehmertum, Leipzig 1911.

Wisse, F. van : „Konkurrenz“ in : Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

Williams, S. : „How the anti-trust laws should be modified“ in : the Annals, Jan. 1933.

Wisselink, J. : De vestigingsfactoren der katoenindustrie in de Vereenigde Staten van Noord-Amerika, Rotterdam 1928.





M16

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01145434 6